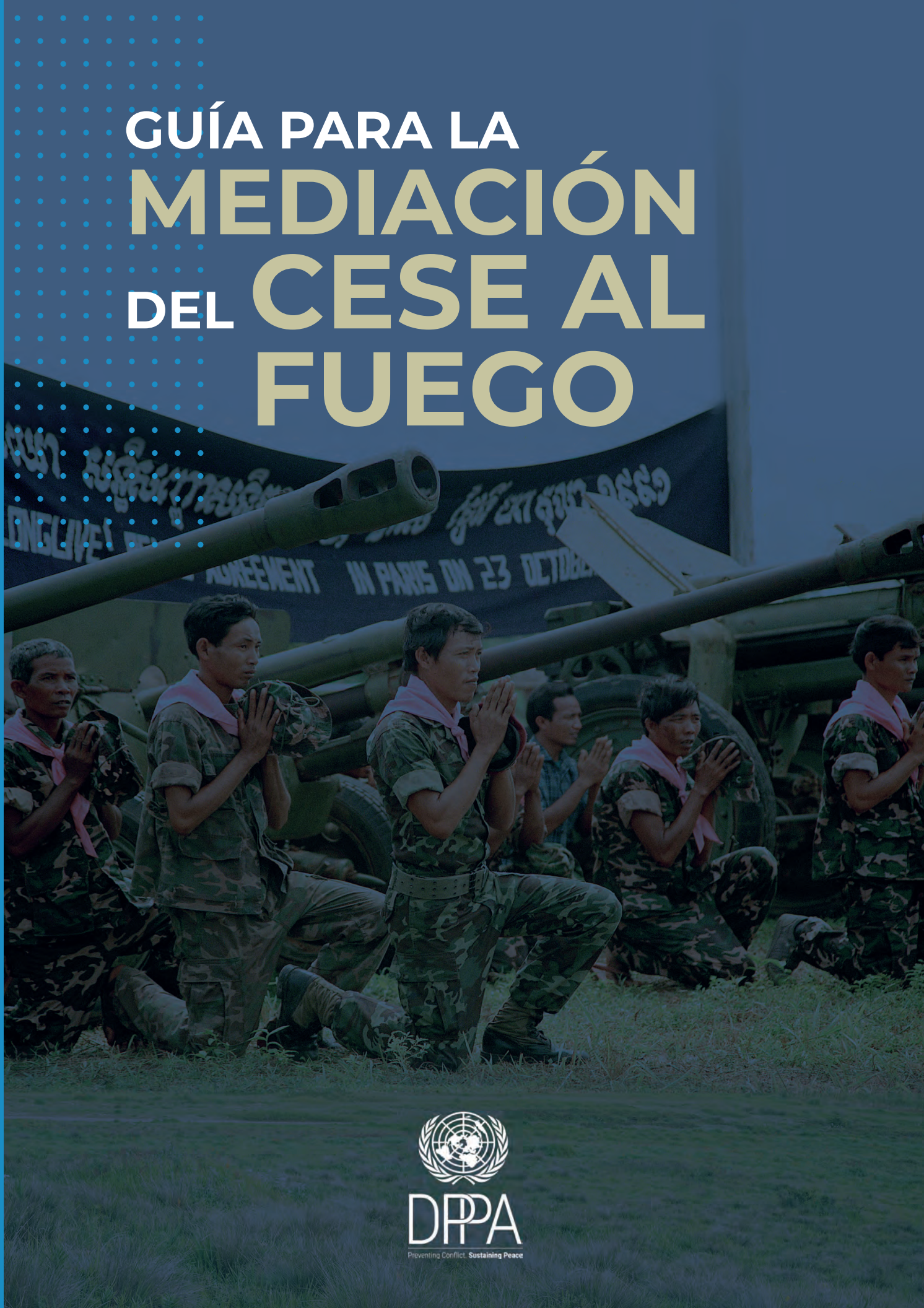
GUÍA PARA LA MEDIACIÓN DEL CESE AL FUEGO



DPPA

Preventing Conflict. Sustaining Peace

El Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz (DPPA) desempeña un papel fundamental en los esfuerzos de las Naciones Unidas en materia de prevención de conflictos, establecimiento y mantenimiento de la paz. El DPPA supervisa y evalúa la evolución política mundial para detectar y prevenir posibles crisis, ayudar a desactivar los conflictos y promover soluciones duraderas. El DPPA ofrece un análisis multidimensional y orientado a la acción, asistencia electoral y apoyo a la mediación al Secretario General de las Naciones Unidas, los enviados especiales, los jefes de las misiones pertinentes de las Naciones Unidas, las oficinas regionales, los coordinadores residentes y los equipos de las Naciones Unidas en países en situaciones políticas complejas para hacer frente a las crisis emergentes y apoyar las capacidades nacionales de prevención.

La Unidad de Apoyo a la Mediación de la División de Política y Mediación del DPPA brinda servicios de apoyo a la mediación de todo el sistema de las Naciones Unidas. Sus actividades incluyen la prestación de apoyo operativo a los procesos de mediación, facilitación y diálogo, el refuerzo de la capacidad de mediación de los socios y la elaboración de guías y mejores prácticas en materia de mediación.

© Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas.
Septiembre de 2022. Todos los derechos reservados.

Redactado por la Unidad de Apoyo a la Mediación de la División de Política y Mediación del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de la ONU. La Unidad de Apoyo a la Mediación agradece a todos los que contribuyeron con valiosos consejos y comentarios a lo largo del proceso de consultas y revisión de esta publicación.

Citación sugerida: Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, Guía para la mediación del cese al fuego, septiembre de 2022, https://peacemaker.un.org/thematic-areas/ceasefires-security-arrangements

Foto de portada: *Soldados de las Fuerzas Armadas del Frente de Liberación Nacional del Pueblo Jemer rezando por la paz, tras haber entregado sus armas en el marco de la segunda fase del acuerdo de cese al fuego. Julio de 1992.* Crédito - Servicio de Fotografía de las Naciones Unidas/ Pernaca Sudhakaran

DPPA
Preventing Conflict. Sustaining Peace

Propósito de esta Guía

El cese al fuego es tan antiguo como los conflictos armados. Las Naciones Unidas y sus socios —Estados Miembros, organizaciones regionales y subregionales, líderes comunitarios, entidades no gubernamentales y locales— han trabajado e implementado acuerdos de cese al fuego. El cese al fuego, único y específico para cada contexto, desafía un modelo rígido y sigue, más bien, un conjunto flexible de parámetros técnicos, temáticos y políticos.

Esta Guía no pretende ser prescriptiva, ni sustituye la necesidad de que los equipos de mediación cuenten con experiencia en materia de cese al fuego. Se aconseja a los mediadores que acudan a esta experiencia adicional al apoyar las negociaciones e implementación del cese al fuego.

Aunque la Guía reconoce que el cese al fuego es intrínsecamente político por naturaleza, presta especial atención a las consideraciones técnicas que afectan los procesos de mediación de cese al fuego, tanto a nivel conceptual como práctico. En concreto, examina los retos que plantea la creciente asimetría y complejidad de los conflictos, incluidas sus dimensiones regionales o internacionales.

En vista del amplio espectro de situaciones de conflicto en todo el mundo, la Guía ofrece un marco de elementos básicos que pueden adaptarse a cualquier contexto. Al remitirse a ejemplos de todo el mundo, se abstiene de emitir juicios sobre el éxito o el fracaso de un determinado proceso de paz.

La Guía está diseñada para servir de apoyo a los altos cargos y al personal de las Naciones Unidas, a los mediadores y facilitadores dentro y fuera de la ONU, junto con sus equipos, a las partes del conflicto, a los representantes de los Estados y de las organizaciones regionales, a las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, a los grupos de mujeres y a otras partes interesadas en los procesos de paz.

Desarme en Costa de Marfil
Un excombatiente sostiene municiones. Es uno de los varios que han participado en una operación de desarme, desmovilización y reintegración, 2012.
Crédito: Servicio de Fotografía de las Naciones Unidas/Patricia Esteve

Prólogo

Rosemary A. DiCarlo
Secretaria General Adjunta
de Asuntos Políticos y de
Consolidación de la Paz

"El cese al fuego es una gran oportunidad para sentar las bases de conversaciones de paz inclusivas e integrales".

"El cese al fuego no solo consiste en detener los combates entre los beligerantes. Los acuerdos de cese al fuego efectivos protegen a los civiles y permiten el acceso humanitario a las poblaciones vulnerables. Desde un punto de vista político, el cese al fuego es una gran oportunidad para sentar las bases de conversaciones de paz inclusivas e integrales.

A la hora de responder a las hostilidades —ya sea la clásica guerra bipartidista o un panorama de conflicto fragmentado en el que intervienen múltiples actores armados— los mediadores, las partes en conflicto, la sociedad civil y otras partes interesadas pueden beneficiarse de conocimientos técnicos concretos a la hora de preparar, ejecutar y monitorear acuerdos de cese al fuego.

Esta Guía se basa en la vasta experiencia de los expertos en cese al fuego y los profesionales de la mediación de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales, los Estados Miembros y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. Su objetivo es proporcionar a los mediadores, a las partes en conflicto y a otras partes interesadas un nivel de conocimientos básico sobre la mediación del cese al fuego, los arreglos transitorios de seguridad y los mecanismos de monitoreo y verificación.

Aunque cada mediación de cese al fuego es única, las herramientas y los enfoques que se presentan en esta Guía pueden servir para reforzar los acuerdos para cesar las hostilidades y apoyar un proceso de paz más sostenible en cualquier escenario. Invito a los mediadores, a las partes en conflicto y a otras partes interesadas en los procesos de paz a que utilicen esta Guía como referencia cuando busquen una salida al conflicto".

Índice

08 LISTA DE RECUADROS, FIGURAS Y TABLAS
09 LISTA DE ABREVIATURAS
10 CAPÍTULO 1:
TERMINOLOGÍA Y UNA TIPOLOGÍA DEL CESE AL FUEGO
10 1.1 Terminología
11 1.2 Una tipología del cese al fuego
11 1.2.1 El cese al fuego en el contexto de procesos de paz más amplios
12 1.2.2 El cese al fuego definido por su enfoque
13 1.2.3 El cese al fuego definido por el número de actores involucrados
14 1.2.4 Otros tipos de cese al fuego

16 CAPÍTULO 2:
PREPARACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES PARA EL CESE AL FUEGO
16 2.1 Principios rectores
16 2.2 Consideraciones sobre la planificación
16 2.2.1 Establecimiento de objetivos realistas de cese al fuego
17 2.2.2 Cuándo y cómo buscar un cese al fuego sostenible
19 2.2.3 Conocimiento de las partes interesadas más importantes
21 2.2.4 Diseño de un proceso de mediación de cese al fuego
24 2.2.5 Mejora de la inclusión en un proceso de mediación de cese al fuego
25 2.2.6 Solución de problemas relacionados con la seguridad y la protección de los civiles
25 2.2.7 Colaboración y coordinación con los agentes humanitarios
26 2.2.8 Obtención de los recursos financieros y humanos necesarios

30 CAPÍTULO 3:
MEDIACIÓN DEL CESE AL FUEGO INCLUSIVO
30 3.1 ¿Por qué es importante la inclusión en el cese al fuego?
30 3.2 Objetivos y marco político de la mediación inclusiva
31 3.3 La inclusión en la mediación del cese al fuego
32 3.4 El papel de los mediadores
33 3.5 Medidas para apoyar la participación de las mujeres y la sociedad civil
34 3.6 Fomento de la participación de las mujeres y de la sociedad civil

36 CAPÍTULO 4:
MEDIACIÓN DEL CONTENIDO DE UN ACUERDO DE CESE AL FUEGO
36 4.1 Contenido de un acuerdo de cese al fuego
37 4.2 Objetivos, principios y definiciones
38 4.3 Definición del alcance geográfico del cese al fuego
38 4.4 Regulación, gestión y control de las fuerzas de combate y las armas
38 4.4.1 Separación de las fuerzas
41 4.4.2 Regulación, control y gestión de las armas
42 4.4.3 Gestión del espacio aéreo y los territorios marinos
42 4.5 Códigos de conducta para reforzar el cumplimiento
43 4.6 Seguridad y protección de la población civil
44 4.7 Arreglos de seguridad provisionales y transitorios
45 4.8 Disposiciones finales de seguridad
48 4.9 Minas, restos explosivos de guerra y artefactos explosivos improvisados
48 4.10 Sustento logístico de las partes en conflicto
49 4.11 Información a las partes interesadas sobre un acuerdo de cese al fuego

52 CAPÍTULO 5:
MEDIACIÓN DE UN MECANISMO DE MONITOREO Y VERIFICACIÓN DEL CESE AL FUEGO
52 5.1 Elementos clave de monitoreo y verificación (M&V) y terminología
53 5.2 Diseño de un mecanismo básico de M&V
55 5.3 El papel de los diferentes actores en los mecanismos de M&V
55 5.3.1 Terceros
56 5.3.2 Sociedad civil y comunidades locales
58 5.4 Fortalecimiento de la protección y la seguridad de los civiles mediante mecanismos de M&V
58 5.5 Solución de problemas, resolución de conflictos y toma de decisiones en los mecanismos de M&V
59 5.6 Tecnología y mecanismos de M&V

62 CAPÍTULO 6:
PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN
62 6.1 Vínculos entre las fases de mediación e implementación
62 6.2 Prioridad al texto claro y accesible
63 6.3 Aclaración de los plazos de implementación
64 6.4 Conocimiento de la condición legal de los acuerdos de cese al fuego
65 6.5 Cálculo de los recursos necesarios para la implementación

67 CONCLUSIÓN

Lista de recuadros, figuras y tablas

12 ..... **RECUADRO 1:** El llamamiento del Secretario General de la ONU a un cese al fuego global, 2020
19 ..... **RECUADRO 2:** Medidas de fomento de la confianza en el contexto del cese al fuego
23 ..... **RECUADRO 3:** Los terceros y el espacio de mediación
26 ..... **RECUADRO 4:** Preparación de las partes para las negociaciones para el cese al fuego
37 ..... **RECUADRO 5:** Elementos básicos de un acuerdo de cese al fuego
39 ..... **RECUADRO 6:** Modalidades de retiro y redespliegue de fuerzas

47 ..... **FIGURA 1:** Modelo genérico de disposiciones finales de seguridad en un cese al fuego definitivo
54 ..... **FIGURA 2:** Modelo genérico de un mecanismo de monitoreo y verificación

57 ..... **TABLA 1:** Composición de algunos mecanismos de monitoreo y verificación

Lista de abreviaturas

CBM	Medida de fomento de la confianza
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
DDR	Desarme, desmovilización y reintegración
DPPA	Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz
ERW	Explosive Remnant of War
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FSA	Disposiciones finales de seguridad
IED	Artefacto explosivo improvisado
ISA	Disposiciones provisionales de seguridad
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental
M&V	Monitoreo y Verificación
OCHA	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
SPLM/A	Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán
SSR	Reforma del sector de la seguridad
TSA	Disposiciones transitorias de seguridad
UNMOGIP	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán

Capítulo 1

TERMINOLOGÍA Y UNA TIPOLOGÍA DEL CESE AL FUEGO

Este capítulo examina cómo se ha definido y clasificado el cese al fuego en diferentes contextos. De este modo, pone de manifiesto las posibles implicaciones para un proceso de planificación de las negociaciones de cese al fuego.

1.1 Terminología

Los conflictos armados, ya sean interestatales o intraestatales, suelen implicar a dos o más partes en conflicto, que pueden incluir componentes armados o (militares y políticos). Esta Guía utiliza el término "parte del conflicto" para referirse exclusivamente a los actores armados que desempeñan un papel formal en las delegaciones de negociación en el contexto de un proceso de cese al fuego.

Los términos "cese al fuego" y "cesación de las hostilidades" suelen utilizarse indistintamente. Los acuerdos para estos últimos se perciben generalmente como menos estructurados que los acuerdos de cese al fuego, que presentan disposiciones más detalladas sobre los objetivos, los plazos, las disposiciones de seguridad y los mecanismos de monitoreo y verificación. En la práctica, el nivel de detalle de los acuerdos individuales de cese al fuego o cesación de las hostilidades varía significativamente, independientemente del título formal.

"Tregua" y "armisticio" se refieren igualmente a situaciones en las que las partes del conflicto establecen un cese al fuego informal o formal o acuerdan detener las operaciones militares. También se han utilizado numerosos términos para designar el cese al fuego o la cesación de las hostilidades, como "normalización", "estabilización", "paralización", "retirada" y "suspensión de la ofensiva militar". La elección de los términos se rige por preferencias, así como por sensibilidades políticas, culturales y contextuales relacionadas con el conflicto. Para facilitar la referencia y la consistencia, esta Guía utiliza el término "cese al fuego" para abarcar todo el espectro de estos acuerdos.

No existe una definición única y universalmente aceptada del cese al fuego. Como parte de las negociaciones, las partes se ponen de acuerdo sobre lo que implica un cese al fuego en su contexto. Sin embargo, en general, cabe esperar que un acuerdo de cese al fuego:

- sea un acuerdo formal y escrito entre dos o más partes en conflicto
- establezca su propósito y sus vínculos generales con un proceso político
- especifique la fecha y la hora en que entrará en vigor (y posiblemente estipule cuánto tiempo permanecerá en vigor o cuándo se revisará)
- defina las zonas geográficas en las que es aplicable
- describa las actividades militares y no militares prohibidas y permitidas
- defina las modalidades de monitoreo y verificación del cumplimiento del acuerdo por las partes o, en los casos en que no sea posible un monitoreo y verificación elaborados, estipule procedimientos para la coordinación básica, la resolución de disputas y la desescalada entre las partes.

En 2006, el Gobierno de Burundi y el Partido para la Liberación del Pueblo Hutu-Fuerzas Nacionales de Liberación (Palipehutu-FNL) acordaron definir el cese al fuego como el "cese de todos los actos de violencia contra la población civil; actos de venganza; ejecuciones sumarias; tortura; acoso; detención y persecución de civiles por motivos de origen étnico, creencias religiosas y/o afiliación política; armamento de civiles; reclutamiento y utilización de niños; violencia sexual; patrocinio o promoción de ideologías terroristas o genocidas[1].

En Liberia, en 1993, el Gobierno Provisional de Unidad Nacional acordó un cese al fuego con el Frente Patriótico Nacional de Liberia y el Movimiento Unido de Liberación de Liberia para la Democracia, con prohibiciones de actos como la importación de armas y municiones; la alteración o el ataque a posiciones militares; el uso de propaganda para incitar a las hostilidades; y la utilización de minas y dispositivos incendiarios[2].

1. Acuerdo integral de cese al fuego entre el Gobierno de la República de Burundi y el Palipehutu-FNL, 2006, https://peacemaker.un.org/node/127.
2. Acuerdo de Cotonú entre el Gobierno Provisional de Unidad Nacional de Liberia (IGNU) y el Frente Patriótico Nacional de Liberia (NPFL) y el Movimiento Unido de Liberación de Liberia para la Democracia (ULIMO),1993, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/LR_930725_CotonouAgreement.pdf.

Desmovilización en la República Democrática del Congo
Un casco de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo en un campo de tránsito de desmovilización, 2014. Crédito: UN Photo/Sylvain Liechti

1.2 Una tipología del cese al fuego

Esta sección ofrece un amplio panorama de los diferentes tipos de cese al fuego, con base en dimensiones como su relación con el proceso de paz más amplio, su enfoque y el número de partes involucradas. En la práctica, un cese al fuego puede encajar en varias de estas categorías.

1.2.1 El cese al fuego en el contexto de procesos de paz más amplios

El cese al fuego que se alcanza en el contexto de las guerras civiles intraestatales suele formar parte de un contexto político más amplio y no es un proceso independiente. Por ello, suele clasificarse en función de su relación con un proceso de paz más amplio: preliminar o definitivo (también llamado permanente).

Cese al fuego preliminar

Un cese al fuego preliminar puede comenzar antes, en paralelo o después del inicio de un proceso de paz más amplio y formal, aunque no es necesariamente un requisito previo para un proceso de paz. Un cese al fuego preliminar normalmente busca reducir la violencia, aliviar una crisis humanitaria, fomentar un ambiente más propicio para las negociaciones y trazar un camino para un cese al fuego definitivo. En los conflictos prolongados, los mediadores pueden tener que lidiar con una serie de cese al fuego preliminares fallidos o frágiles.

En algunos casos, las partes del conflicto o los saboteadores pueden tratar de aprovechar un cese al fuego preliminar para fortalecer sus posiciones en el terreno. Los acuerdos, si se diseñan adecuadamente, pueden limitar este riesgo.

En 2000, los gobiernos de Etiopía y Eritrea firmaron un acuerdo de cesación de las hostilidades[3]. Su objetivo era congelar el conflicto y crear un espacio para negociar un cese al fuego definitivo, que se firmó en diciembre de ese año, como parte del Acuerdo de Argel.

Cese al fuego definitivo

Un cese al fuego definitivo (o permanente) suele ser el resultado de un proceso político exitoso, en el que las partes han llegado a un acuerdo sobre todos los aspectos de las negociaciones de paz. No está necesariamente precedido por un cese al fuego preliminar.

El cese al fuego definitivo, además de otros asuntos, aborda acuerdos de seguridad más amplios. En la mayoría de los casos, la fase activa de un cese al fuego definitivo termina con el desarme o la desmovilización de las fuerzas identificadas, pero las disposiciones de seguridad de seguimiento pueden permanecer en vigor durante muchos años después de la firma de un acuerdo. Un cese al fuego definitivo está íntimamente ligado a las dimensiones políticas, sociales y económicas del acuerdo de paz más amplio.

El Gobierno de Sudán y el Movimiento/ Ejército Popular de Liberación de Sudán acordaron un cese al fuego permanente como parte del Acuerdo General de Paz de 2005[4]. Uno de sus capítulos describía el cese al fuego permanente y las disposiciones de seguridad; su anexo detallado estipulaba las modalidades de implementación.

3. Acuerdo de cesación de las hostilidades entre el Gobierno de la República Democrática Federal de Etiopía y el Gobierno del Estado de Eritrea, 2000, https://peacemaker.un.org/ eritreaethiopia-cessationhostilities2000.
4. Acuerdo permanente de cese al fuego entre el Gobierno de la República de Sudán y el Movimiento/Ejército de liberación del pueblo de Sudán, 2004, https://peacemaker.un.org/sudan-cease- fire-splma2004.

1.2.2 Cese al fuego definido por su enfoque

A veces el cese al fuego se puede caracterizar por su enfoque. Puede estar diseñado para cumplir objetivos humanitarios, centrarse en un área geográfica específica, prohibir ataques específicos contra ciertos objetivos o el uso de armas o tácticas particulares o para lograr una suspensión temporal de hostilidades.

Pausa humanitaria

La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) define pausa humanitaria como una "cesación de las hostilidades temporal con fines meramente humanitarios". La OCHA también señala: "Al requerir del acuerdo de todas las partes pertinentes, [la pausa humanitaria] se suele presentar por un periodo definido y en un área geográfica específica donde se llevarán a cabo las actividades humanitarias"[5]. El derecho internacional humanitario y los principios relacionados sustentan todos esos acuerdos y guían la forma en que las negociaciones de estos deben llevarse a cabo con las partes interesadas.

Las negociaciones para establecer e implementar acuerdos humanitarios son mejor dirigidas por actores humanitarios, en parte para garantizar que se enfocan en objetivos humanitarios y no en fines políticos. Si se busca una pausa humanitaria mientras se adelantan negociaciones para un cese al fuego más amplio, la estrecha coordinación de los esfuerzos en ambas vías puede ayudar a evitar la ambigüedad en torno a los objetivos, modalidades y mecanismos de implementación.

En 2004, el Gobierno de Sudán, el Movimiento/Ejército de Liberación de Sudán y el Movimiento por la Justicia y la Igualdad firmaron el Acuerdo humanitario de cese al fuego para el Conflicto de Darfur, un acuerdo de 45 días y con posibilidad de renovarsepara garantizar el acceso humanitario[6]. Las partes lo firmaron en el contexto de un proceso de paz más amplio.

Cese al fuego geográfico

El cese al fuego geográfico (o local) se limita a un área física, como un pueblo o ciudad, una región, un Estado o una provincia. Si bien puede estar diseñado para supervisar una zona de conflicto, reducir la escalada de un conflicto en un lugar en particular o proteger a una población específica, este tipo de cese al fuego puede mostrar al mismo tiempo la buena voluntad y la capacidad de una parte para ejercer un mando y control efectivos sobre sus fuerzas. El cese al fuego geográfico puede ayudar a determinar la viabilidad de un cese mayor.

Entre los desafíos que enfrenta este tipo de cese al fuego está la posibilidad de que las partes en conflicto busquen redesplegar o reabastecer fuerzas en áreas fuera de la zona del cese. Los acuerdos pueden mitigar este riesgo si incluyen disposiciones claras sobre acciones prohibidas y si establecen un mecanismo de monitoreo y verificación para supervisar la implementación del cese al fuego (véase la Sección 3.5 y los capítulos 4 y 5). Se anima a los mediadores y a las partes en conflicto a considerar la manera de poder integrar el cese al fuego geográfico enun cese al fuego nacional más amplio, en caso de que se logre.

En 2018, Naciones Unidas convocó consultas durante las que el Gobierno de Yemén y los huzíes firmaron el Acuerdo sobre la Ciudad de Al-Hudayda y los Puertos de Al-Hudayda, Al-Salif y Ras Isa. Como lo implica el nombre, este acuerdo de cese al fuego se centró en una región geográfica específica de Yemén (la gobernación de Al-Hudayda)[7].

RECUADRO 1: El llamamiento del Secretario General de la ONU a un cese al fuego global, 2020

El 23 de marzo de 2020, el Secretario General António Guterres hizo un llamado a un cese al fuego global inmediato para fomentar condiciones que permitieran la entrega de ayuda crítica, reactivar los canales diplomáticos y apoyar a las comunidades con mayor riesgo de infección por COVID-19.

El llamado a un cese al fuego global se basó en objetivos humanitarios a corto y mediano plazo, incluso cuando buscaba reforzar la acción diplomática en busca de la paz. También tuvo voces que lo apoyaron de muchos Estados Miembros de la ONU, una variedad de organizaciones regionales y actores de la sociedad civil locales e internacionales, incluido un gran número de organizaciones de mujeres. La sostenibilidad de tales treguas humanitarias depende de la cooperación de las partes en conflicto (y sus promotores), cuyos cálculos y objetivos pueden diferir de los de la comunidad humanitaria.

5. OCHA, "Glosario de términos: pausas durante el conflicto", junio de 2011, https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/AccessMechanisms.pdf.
Para obtener más información sobre el compromiso humanitario con las partes en conflicto, consulte OCHA, "Acceso humanitario", https://www.unocha.org/themes/acceso-humanitario.
6. Acuerdo Humanitario de Cese al Fuego para el Conflicto de Darfur, 2004, https://peacemaker.un.org/sudan-darfur-humanitario2004.
7. Acuerdo sobre la Ciudad de Al-Hudayda y los Puertos de Al-Hudayda, Al-Salif y Ras Isa, 2018, https://osesgy.unmissions.org/sites/default/files/hodeidah_agreement_0.pdf.

Monitor de cese al fuego de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental mira a través de binoculares durante una ronda en Um Dreiga, Sáhara Occidental, 2010.
Crédito: UN Photo/Martine Perret

Cese al fuego sectorial

El cese al fuego sectorial (o parcial) generalmente involucra prohibiciones declaradas unilateralmente o mutuamente acordadas de atacar a ciertos grupos (como la policía, civiles, mujeres o entidades religiosas) o infraestructura (como el agua o el suministro de electricidad, escuelas, hospitales o centros de transporte) o en el uso de ciertas tácticas o armamento (como el bombardeo aéreo, misiles, artillería, morteros o minas terrestres. Este tipo de cese al fuego puede ayudar a fomentar confianza o mostrar un compro miso de buscar la paz de un grupo más amplio de partes interesadas.
Los mediadores y las partes en conflicto pueden usarlo junto con otros acuerdos, como el cese al fuego geográfico (véase el Recuadro 1).

En 2015, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) declararon en un cese al fuego unilateral que el grupo no atacaría ciertas infraestructuras, como torres eléctricas, oleoductos y puertos, ni a las fuerzas de seguridad nacional. En respuesta, el Gobierno de Colombia anunció una suspensión unilateral de los bombardeos a los campamentos de las FARC, lo que ayudó a las partes a generar confianza mutua y facilitó el proceso de paz en curso.

Cese al fuego temporal

El cese al fuego temporal se establece por un tiempo limitado. Durante ese tiempo las partes llegan a compromisos mutuos específicos, muchas veces en una región geográfica particular. Dichos acuerdos pueden aumentar la confianza entre las partes mientras negocian un cese al fuego más amplio

En 1994, la República de Tayikistán y la oposición tayika acordaron un cese al fuego temporal y la cesación de otros actos hostiles, en la frontera entre Tayikistán y Afganistán y dentro del país, hasta el referéndum sobre el proyecto de nueva constitución y la elección del presidente[8].

En 2018, tanto el entonces Gobierno de Afganistán como los talibanes acataron un cese al fuego unilateral de la Fiesta del Fin del Ayuno por tres días.

1.2.3 Cese al fuego definido por el número de actores involucrados

Un cese al fuego se clasifica en una de tres categorías según el número de partes en conflicto involucradas en su negociación o declaración: unilateral, bilateral o multilateral.

Cese al fuego unilateral

Como lo indica su nombre, el cese al fuego unilateral lo declara una sola parte del conflicto, pero no como resultado de negociaciones entre las partes. Este cese al fuego puede ser indefinido o aplicarse por un periodo específico, con alguna disposición para prorrogarlo por voluntad de una sola parte. La parte o partes contrarias pueden declarar un cese al fuego unilateral recíproco bajo sus propios términos y compromisos.

El cese al fuego unilateral puede servir como una declaración de buenas intenciones y como medidas de fomento de la confianza. También puede estar vinculado a una ocasión o actividad, como un festival, una fiesta religiosa, cosechas, un proceso de paz planificado o un desastre natural reciente.

Ante la falta de especificaciones, coordinación entre las partes y procedimientos de monitoreo y verificación, el cese al fuego unilateral tiende a verse con sospecha y fracasar. Los mediadores pueden animar a las partes a considerar dicho cese al fuego como parte de un enfoque gradual a la vez que ofrecen apoyo técnico y asesoramiento para diseñar un cese al fuego unilateral más sostenible, así como opciones para ampliar uno que ya esté en curso.

En 2004, después de que Indonesia fuera azotada por un tsunami, el Movimiento de Liberación de Aceh declaró un cese al fuego unilateral, con el objetivo de facilitar la entrega de ayuda humanitaria. El Gobierno de Indonesia correspondió con su propio cese al fuego unilateral, garantizando de manera similar la seguridad de los trabajadores humanitarios.

Cese al fuego bilateral

El cese al fuego bilateral, o entre dos partes, puede ser preliminar o definitivo y puede compartir características con otros tipos de cese al fuego descritos en esta sección.

8. Acuerdo sobre el Cese al fuego Temporal y la Cesación de Otros Actos Hostiles en la Frontera entre Tayikistán y Afganistán y dentro del País durante las Negociaciones, https:// peacemaker.un.org/sites/ peacemaker.un.org/files/TJ_940917_TehranAgreement.pdf.

En 2016, el Gobierno de Colombia y las FARC se comprometieron a un cese al fuego bilateral definitivo. El acuerdo especificaba la forma en que las FARC moverían sus fuerzas a las zonas y campamentos de normalización designados[9].

Cese al fuego multilateral

El cese al fuego multilateral se acuerda entre tres o más partes en conflicto y puede ser preliminar o definitivo. Las consideraciones para un cese al fuego sostenible de múltiples partes interesadas pueden incluir la demarcación de áreas geográficas, acuerdos para superponer áreas de control o influencia y la adopción de acuerdos de enlace, comunicación y coordinación.

En el año 2000, 19 partes de la guerra civil de Burundi (17 partidos políticos y movimientos armados, el Gobierno de Burundi y la Asamblea Nacional) firmaron el Acuerdo de Arusha para la Paz y la Reconciliación con varios protocolos y anexos. El tercer capítulo del Protocolo III ("Paz y Seguridad para todos") contiene disposiciones para un cese al fuego permanente y cesación de las hostilidades[10].

1.2.4 Otros tipos de cese al fuego

Con base en su génesis o evolución, los siguientes tipos de cese al fuego pueden compartir atributos con algunos de los mencionados anteriormente.

Cese al fuego informal

El cese al fuego informal es un "acuerdo de apretón de manos" o un acuerdo no escrito en el que las partes pueden acordar requerimientos previos mínimos para evitar enfrentamientos, generalmente por un periodo de tiempo limitado. También puede ser unilateral o bilateral y no necesariamente tendría monitoreo.

En 1914, durante la primera Navidad de la Primera Guerra Mundial, las tropas reclutadas británicas y alemanas instituyeron un cese al fuego informal de un día completo que incluyó intercambio de regalos y un partido de fútbol.

Cese al fuego de facto

El cese al fuego de facto a menudo se refiere a conflictos "congelados" en los que ambas partes han obtenido lo que consideran posible desde el punto de vista militar, pero no es clara la manera en que se llevarán a cabo las negociaciones políticas o cómo se dará por terminado el estado de conflicto. Este tipo de cese al fuego tiende a paralizar la situación y lidiar con el conflicto en lugar de resolverlo.

Dado que el cese al fuego de facto puede promover un statu quo de "ni guerra ni paz", se alienta a las partes que están en esa situación a adoptar mejores medidas de enlace, comunicación y coordinación, así como un mecanismo de vigilancia y verificación para construir confianza y prevenir incidentes. Estas etapas pueden facilitar el avance hacia una solución más definitiva para proteger a la población civil, que de otro modo seguiría llevándose la peor parte de los incidentes continuos.

En Chipre, ha persistido un cese al fuego de facto desde agosto de 1974, a pesar de que las partes nunca firmaron un acuerdo de cese al fuego bilateral formal[11].
El statu quo militar, tal como lo registró la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre en ese momento, se convirtió en el estándar utilizado para evaluar si los cambios constituían violaciones de un cese al fuego.

Cese al fuego impuesto

El cese al fuego impuesto no es algo que se dé con frecuencia. Este tipo de cese al fuego lo puede imponer el Consejo de Seguridad de la ONU o una organización regional o subregional. Para asegurarse de que las partes se sientan obligadas a acatarlo, las entidades que instituyen un cese al fuego impuesto normalmente necesitan ejercer influencia sobre esas partes o constitui r un medio disuasorio creíble para evitar incumplimientos. A menos que el cese al fuego impuesto se base en una evaluación realista del contexto y la capacidad de hacer un seguimiento del estado de cumplimiento de las partes, puede volverse inestable y afectar la credibilidad de quienes buscan imponerlo.

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas exigió a través de la resolución 2401 (2018) que todas las partes de la guerra civil siria suspendieran las hostilidades por un periodo de 30 días para facilitar la entrega de ayuda humanitaria. Se especificó que el cese al fuego no aplicaba para operaciones contra grupos terroristas, incluidos Al-Qaeda y el Estado Islámico[12].
El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, por medio de la resolución 54 (1948), ordenó un cese al fuego incondicional en Jerusalén, que entraría en vigor 24 horas después de que se adoptara la resolución. También dio instrucciones a la Comisión de Tregua para que tomara las medidas necesarias con el fin de hacer efectivo este cese al fuego, entre otras acciones[13].

9. Acuerdo sobre el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, 2016, https://pacificador. un.org/ceasefire- colombia-2016.
10. Acuerdo de Arusha para la Paz y la Reconciliación en Burundi, 2000, https://peacemaker.un.org/node/1207.
11. Solución General al Problema de Chipre, 31 de marzo de 2004, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Annan_Plan_MARCH_30_2004.pdf.
12. Resolución 2401 del Consejo de Seguridad de la ONU, 2018, http://unscr.com/en/resoluciones/2401.
13. Resolución 54 del Consejo de Seguridad de la ONU, 1948, http://unscr.com/en/resoluciones/54.

PUNTOS CLAVE DE ORIENTACIÓN

- El cese al fuego en las guerras civiles intraestatales suelen formar parte de un contexto político más amplio, rara vez un proceso independiente.
- El cese al fuego puede ser preliminar o definitivo. Cada tipo es específico del contexto e implica distintas consideraciones, actividades y enfoques de mediación.
- El cese al fuego se puede categorizar según dimensiones como su enfoque (ayuda humanitaria, geografía, sector, vigencia), el número de partes involucradas y su nivel de formalidad.
- Los diversos tipos de cese al fuego descritos en este capítulo son solo ilustrativos, por lo que se alienta a los mediadores y las partes en conflicto a innovar en la adaptación de estos marcos más amplios para sus respectivos contextos. Este enfoque flexible está diseñado para ayudar a los mediadores a hacerse camino a través de las sensibilidades en torno a la terminología, que puede reflejar preferencias políticas, regionales o culturales, problemas relacionados con la traducción, factores históricos o dinámicas de conflictos locales.
- Entender los objetivos y las implicaciones de los diferentes tipos de cese al fuego puede ayudar a las partes en conflicto y a los mediadores a identificar y desarrollar mejor las opciones adecuadas para la discusión en un escenario de conflicto determinado.

Procesos de desmovilización en Burundi
Quema de armas durante el lanzamiento oficial del proceso de desarme, desmovilización, rehabilitación y reincorporación bajo el auspicio del personal de mantenimiento de la paz y los observadores de las Naciones Unidas, 2004.
Crédito: UN Photo/Martine Perret

Capítulo 2

PREPARACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES PARA EL CESE AL FUEGO

Este capítulo propone principios y consideraciones de planificación para ayudar a orientar los preparativos de los procesos de negociación de un cese al fuego. Usualmente se requieren esfuerzos complejos y prolongados para lograr un cese al fuego. Los supuestos y las decisiones de planificación pueden tener que ser revisados varias veces en respuesta a la dinámica cambiante del conflicto subyacente.

Negociaciones para un cese al fuego en Corea
Reunión de los funcionarios de enlace del Comando de las Naciones Unidas con los delegados en Kaesong, República Popular Democrática de Corea, 1951.
Crédito: UN Photo

2.1 Principios rectores

Las Directrices de las Naciones Unidas para una Mediación Eficaz describen ocho elementos fundamentales para mejorar la eficacia de un proceso de mediación[14]. Estos son igualmente relevantes en el contexto de los ceses al fuego, como se detalla en la Sección 2.2. Los elementos fundamentales son:

- preparación
- consentimiento
- imparcialidad
- inclusividad
- apropiación nacional
- derecho internacional y marcos normativos
- coherencia, coordinación y complementariedad de la mediación
- acuerdos de paz de calidad

2.2 Consideraciones sobre la planificación

En esta sección se exponen las consideraciones de planificación para mediar en un cese al fuego. Dado que los conflictos evolucionan constantemente, se aconseja a los mediadores que adapten sus estrategias en consecuencia.

2.2.1 Establecimiento de objetivos realistas de cese al fuego

Uno de los objetivos fundamentales de un cese al fuego, especialmente en el caso de los conflictos intraestatales, es minimizar los riesgos para la seguridad y protección de la población civil, el espacio humanitario y las infraestructuras civiles[15].
Además, cada cese al fuego tiene objetivos específicos según el contexto, así como una serie de acciones que las partes en conflicto

14. Directrices de las Naciones Unidas para una mediación eficaz, 2012, https://peacemaker.un.org/guidance-effective-mediation.
15. Para los efectos de estas Directrices, el término "civil" se refiere en general a los no combatientes.

acuerdan emprender o a las que renuncian para alcanzar los objetivos principales. Los ceses al fuego siempre se buscan en un contexto político, de seguridad, económico, social y de derechos humanos más amplio; cualquiera de estos factores puede afectar lo que un acuerdo puede conseguir técnica y políticamente. Una comprensión sólida de este contexto dinámico –y en particular de sus dimensiones políticas– puede ayudar a los mediadores a trabajar con las partes para formular un cese al fuego cuyo alcance sea realista.

En el caso de un cese al fuego preliminar, el mediador tiende a concentrarse en la búsqueda de una reducción de los niveles de violencia y en la construcción de confianza entre las partes del conflicto, con miras a crear un espacio para debates políticos más amplios. Sin embargo, las partes en conflicto pueden tener sus propios objetivos y razones para acordar un cese al fuego preliminar. El grado de compromiso con el proceso tiene implicaciones en su alcance. Si, por ejemplo, las partes consienten una propuesta de cese al fuego sin haber acordado la naturaleza de las discusiones políticas, es probable que el alcance del cese al fuego sea limitado.

Los ceses al fuego definitivos se buscan generalmente en el marco de un proceso de paz más amplio, como parte de los esfuerzos para negociar el fin global de un conflicto. Las negociaciones de cese al fuego están, por tanto, estrechamente vinculadas al marco acordado de modalidades para unas negociaciones de paz más amplias.

Las siguientes preguntas pueden ser útiles para comprender las posiciones de las partes del conflicto y otros factores de contexto que pueden influir en el alcance de una propuesta de cese al fuego, especialmente con respecto a un cese al fuego preliminar:

- ¿El cese al fuego precede o forma parte de un proceso político más amplio? ¿Se han acordado ya las modalidades y detalles de las discusiones políticas? ¿Cómo se vinculará este cese al fuego con otras actividades del proceso general?
- ¿Ha fracasado algún cese al fuego o proceso de paz anterior? Si es así, ¿qué se puede aprender de ellos en términos de causas y efectos?
- ¿El enfoque del cese al fuego es geográfico, sectorial o temporal? ¿Cómo puede afectar esto al conflicto general o al proceso de paz?
- ¿Qué motivos, intereses u otros factores pueden alentar o impedir que una parte en conflicto participe en negociaciones de un cese al fuego?
- ¿Las partes del conflicto tienen un mando y control efectivos sobre sus combatientes? ¿Cuál es el alcance y la naturaleza de su control sobre ciertas zonas geográficas?
- ¿Cuál es el nivel de asimetría política y militar en el contexto específico?
- ¿Cómo podría esto repercutir en la capacidad de las partes para negociar e implementar las posibles disposiciones de un cese al fuego?
- ¿Cuáles son las posiciones o intereses fundamentales de las partes (a menudo secretos) y cuáles son los puntos comunes entre sus necesidades?
- ¿Existe un nivel suficiente de confianza mutua para implementar el cese al fuego, así como garantías de seguridad y de acceso que permitan un monitoreo y una verificación significativos?
- ¿Qué impactos diferenciados está teniendo el conflicto en las comunidades, las mujeres, los grupos minoritarios y la sociedad civil, y viceversa?
- ¿En qué medida se utilizan como táctica del conflicto la violencia sexual y los delitos graves contra niños? ¿Qué identifican las comunidades locales como las cuestiones más urgentes a tratar en un acuerdo de cese al fuego?[16]
- ¿Qué recursos se necesitarán para la implementación de determinadas disposiciones, en caso de que se incluyan en el acuerdo? ¿Quién proporcionará estos recursos y en qué plazo?

2.2.2 Cuándo y cómo buscar un cese al fuego sostenible

Cada conflicto presenta retos y oportunidades diversos que afectan la posibilidad de que todas las partes acojan un cese al fuego. Determinar cuándo y cómo buscar un cese al fuego sostenible requiere una comprensión profunda de la naturaleza política de este, así como entender las motivaciones de las partes, el contexto político, de seguridad, social y económico, los impactos de género del conflicto y las dinámicas transfronterizas, regionales o internacionales. El análisis del conflicto con enfoque de género y de edad puede ayudar a los mediadores a escoger el momento adecuado para un cese al fuego, incluso mediante etapas graduales, si es necesario[17].

16. El término "violencia sexual relacionada con el conflicto" se refiere a la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo, el aborto, la esterilización o el matrimonio forzados y cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable perpetrada contra mujeres, hombres, niñas o niños que esté directa o indirectamente relacionada con un conflicto. Esta relación puede ser evidente en el perfil del perpetrador, que probablemente esté afiliado a un grupo armado estatal o no estatal, incluidos los grupos terroristas; el perfil de la víctima, que probablemente sea un miembro real o percibido de un grupo político, étnico o religioso minoritario, o que sea un objetivo por su orientación sexual o identidad de género real o percibida; un clima de impunidad, que generalmente se asocia con el colapso del Estado, las consecuencias transfronterizas, como el desplazamiento o la trata, y/o las violaciones de un acuerdo de cese al fuego. El término también abarca la trata de personas relacionada con el conflicto con fines de violencia o explotación sexual. Véase Violencia sexual relacionada con el conflicto: Informe del Secretario General, 2019, https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2020/07/report/conflict-related-sexual-violence-report-of-the-united-nations-secretary-general/2019-SG-Report.pdf.
17. El análisis de conflictos con enfoque de género examina las causas, las estructuras, las partes interesadas y la dinámica de los conflictos y la paz a través de una mirada que tiene en cuenta el género. "Practical Guidance for Gender-Sensitive Conflict Analysis", https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/Gender-sensitive_Conflict_Analysis_infographic.pdf.

Los ceses al fuego preliminares suelen negociarse en entornos de poca confianza, en los que las partes del conflicto pueden estar sopesando todavía sus opciones de una solución negociada en lugar de la búsqueda continua de una solución militar. Comprender sus respectivas percepciones puede permitir a los mediadores evaluar los puntos de entrada y reforzar la motivación de las partes para negociar.

Si las partes acuerdan negociar un cese al fuego definitivo en ausencia de un cese al fuego preliminar, están eligiendo en la práctica un enfoque de "dialogar mientras se lucha", en el que las negociaciones políticas continúan sin un acuerdo sobre algún tipo de cese al fuego. En estos contextos, los mediadores deben estar preparados para proteger las negociaciones políticas de las consecuencias de posibles hostilidades. Una forma de motivar a las partes para que miren más allá de los acontecimientos del momento es establecer una hoja de ruta clara para las conversaciones, que puede ayudar a situar los incidentes sobre el terreno en una perspectiva más amplia.

Los mediadores también pueden optar por aplicar medidas de desescalamiento y de construcción de confianza, dependiendo del contexto, especialmente cuando se busca un cese al fuego preliminar (véase el Recuadro 2). Estas medidas pueden ayudar a las partes a mantener su mirada hacia adelante, reduciendo los niveles de violencia y desconfianza. De esta manera, un cese al fuego preliminar formal puede ir precedido de una serie de medidas informales o formales para el desescalamiento y la construcción de confianza, que pueden ser útiles en conflictos prolongados con un historial de ceses al fuego fracasados.
Las siguientes preguntas pueden ser útiles para determinar el momento más adecuado para las negociaciones para el cese al fuego:

- ¿Las partes perciben que nadie puede ganar mediante el uso continuado de la fuerza (un "estancamiento perjudicial" para ambos)?
- ¿Existe alguna dinámica regional o internacional que tenga una fuerte influencia positiva o negativa en este "estancamiento perjudicial"?
- ¿Los dirigentes de cada una de las partes del conflicto tienen la autoridad necesaria para explorar y negociar un cese al fuego?
- ¿Las partes del conflicto tienen suficientes niveles de cohesión y coherencia dentro de su jerarquía para facilitar la implementación de un posible acuerdo?
- ¿Una iniciativa de cese al fuego podría contribuir a la fragmentación de las partes y, en consecuencia, a crear un entorno de implementación del cese al fuego en el que tanto los firmantes como los no firmantes sigan operando en el mismo espacio geográfico?
- ¿El cese al fuego puede vincularse a una hoja de ruta o marco político plausible?
- ¿Otros factores externos e imprevistos pueden ayudar al mediador a forjar un terreno común para un cese al fuego (como una emergencia humanitaria, una perturbación o amenaza natural o climática)?
- ¿Existe un apoyo fuerte al cese al fuego
- en las comunidades de acogida, y específicamente de las mujeres, los grupos religiosos o las empresas?.

Proceso de acantonamiento en Camboya
Jóvenes soldados de las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional del Pueblo Jemer, una de las cuatro facciones camboyanas, antes de entrar en el acantonamiento acordado en 1992.
Crédito: UN Photo/Pernaca Sudhakaran

RECUADRO 2: Medidas de fomento de la confianza en el contexto del cese al fuego

Las medidas de fomento de la confianza (MFC) reflejan la voluntad de una o varias partes de evitar una escalada, crear confianza y mostrar la intención positiva de participar o comprometerse de nuevo en un proceso. Suelen ser útiles durante todo el ciclo de un cese al fuego, desde la negociación hasta la implementación. En los contextos en los que aún no es posible llegar a un acuerdo sobre cuestiones políticas más amplias, las MFC se centran en asuntos pragmáticos, concretos u operativos, incluidos aquellos de carácter político, económico, humanitario o de seguridad. En las primeras etapas de las negociaciones, las MFC pueden desempeñar un papel fundamental en la reducción de la desconfianza y los actos de violencia entre las partes del conflicto, mientras los esfuerzos por lograr un cese al fuego más amplio ganan fuerza.

La declaración de MFC no puede traer la paz por sí sola. Las MFC requieren acciones de seguimiento diligentes y un mantenimiento activo de todas las partes implicadas. Pueden servir como elementos básicos incrementales, que generen ganancias a corto plazo para crear confianza en el espacio de mediación y evitar escaladas, especialmente en el contexto de un cese al fuego preliminar con puntos de entrada limitados. Las MFC son más eficaces cuando no se expresan, enmarcan o aceptan como condiciones previas, especialmente si se plantean antes de que comiencen las negociaciones formales. Para demostrar su buena voluntad, una parte del conflicto puede decidir adoptar las MFC unilateralmente o junto con una o más partes.

Las siguientes MFC relacionadas con la seguridad pueden ser especialmente relevantes en el contexto del cese al fuego:

- el establecimiento de zonas de exclusión aérea
- el cese de determinadas prácticas o tipos de ataques
- órdenes para garantizar la protección de los civiles, por ejemplo, mediante la prohibición de la violencia sexual como parte del conflicto
- una liberación o intercambio de prisioneros
- el establecimiento de líneas telefónicas de emergencia o de 24 horas
- patrullas conjuntas
- el intercambio de mapas de despliegue o planes de patrulla
- la retirada de armas pesadas u otro material
- un cese de la colocación de minas
- el desminado.

En Colombia, las delegaciones del Gobierno y las FARC emprendieron una serie de MFC unilaterales y bilaterales que fomentaron progresivamente la confianza mutua y el impulso del proceso de negociación. Como resultado, se incluyó un cese al fuego bilateral y definitivo en el Acuerdo Final de Paz del 2016 para poner fin al conflicto armado y construir una paz estable y duradera. Las MFC relacionadas con la seguridad incluyeron la declaración de cese al fuego unilateral de las FARC en diciembre de 2014; el posterior anuncio del Gobierno, en febrero de 2015, de que dejaría de bombardear concentraciones de las FARC; y el acuerdo de 2015 de las partes sobre el desminado conjunto en dos regiones de Colombia.

2.2.3 Conocimiento de las partes interesadas más importantes

Al llevar a cabo un mapeo de las partes interesadas, los mediadores del cese al fuego pueden evaluar mejor cómo y cuándo comprometerse con las partes del conflicto y otros actores relevantes, incluyendo a las partes interesadas locales, nacionales, regionales e internacionales[18]. Dado que los conflictos son dinámicos, este tipo de análisis requiere una actualización periódica para ayudar a los mediadores a preparar estrategias de participación y procesos de mediación adecuados e inclusivos. Esta sección destaca los aspectos del mapeo de las partes interesadas que son particularmente relevantes para la mediación del cese al fuego.

Partes del conflicto

Algunas consideraciones clave para el análisis de las partes del conflicto incluyen:

- **Estructuras**
  - la organización de todas las partes del conflicto pertinentes, así como su composición social o étnica; las estrategias de despliegue; los sistemas de mando, control y comunicación; y los niveles de coordinación de sus estructuras políticas y militares
  - las partes y su posible impacto en las negociaciones
  - las relaciones entre las estructuras políticas y militares del conflicto
  - los rasgos distintivos de los dirigentes

18. Naciones Unidas, "Nota práctica de la ONU sobre el análisis de conflictos", 13 de mayo de 2016, https://unsdg.un.org/resources/un-conflict-analysis-practice-note.

de las partes, los procesos de selección de los mismos y su posible inclusión en los regímenes sancionadores internacionales, regionales o nacionales
  - métodos de reclutamiento y principales áreas y grupos de reclutamiento, incluyendo cualquier uso de reclutamiento forzoso
  - el papel, la antigüedad y la agencia de las mujeres en las estructuras de las partes del conflicto, y los métodos utilizados para reclutarlas
  - el papel de los niños en las estructuras de las partes del conflicto, y los métodos utilizados para reclutarlos
  - la naturaleza del sector de la seguridad formal y su relación con las ramas ejecutiva, legislativa y judicial.

- **Recursos**
  - los tipos de sistemas de armas, municiones, vehículos y equipos que poseen y utilizan las partes del conflicto
  - las fuentes de financiación y sustento
  - la forma y modalidades de apoyo logístico.

- **Modus operandi**
  - la topografía de la zona de conflicto (urbana, rural u otra)
  - la naturaleza y el alcance del control e influencia territorial de las partes
  - la relación de las partes con las comunidades locales y su papel en la gobernanza local
  - zonas de intenso enfrentamiento y zonas críticas
  - tendencias recientes en el campo de batalla de "victorias y derrotas"
  - el uso de la violencia sexual relacionada con los conflictos (incluidos sus objetivos, circunstancias, las personas a las que se dirige y su prevalencia)
  - niveles de interés o voluntad de adherirse al derecho internacional en aspectos como los ataques a civiles, la violencia sexual relacionada con los conflictos, la protección de los niños en situaciones de conflicto armado o la trata de personas
  - el enfoque de las partes en materia de divulgación y comunicación pública, incluido el uso de redes sociales y tecnologías digitales.

- **Motivaciones y convicciones**
  - los estados finales ideales declarados por las partes
  - métodos y medidas que podrían aumentar el nivel de motivación o compromiso de las partes para participar en las negociaciones para el cese al fuego
  - las percepciones de las partes no estatales sobre los actores estatales formales e informales y sus capacidades
  - la naturaleza de los vínculos con economías ilícitas, si son frecuentes en la región
  - narrativas que apoyan las posiciones de las partes.

- **Estrategia de participación y diseño del proceso de mediación**
  - participación previa de las partes del conflicto en procesos de mediación
  - métodos de las partes para determinar la composición de los equipos de negociación
  - personas y entidades que tienen influencia sobre las partes del conflicto.

Partes interesadas nacionales y locales

Algunas consideraciones clave que pueden guiar la evaluación de las partes interesadas nacionales y locales incluyen:

- la presencia y el carácter de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil y de la comunidad, los grupos de mujeres, los grupos de jóvenes, los sindicatos, las asociaciones empresariales, los grupos religiosos, los líderes tradicionales y los grupos o asociaciones académicas y de medios de comunicación
- las respuestas al conflicto, especialmente entre las organizaciones de mujeres y otros grupos de la sociedad civil o comunidades locales que se ven más directamente afectadas por las hostilidades o que representan la percepción que las partes del conflicto tienen de los grupos de la sociedad civil, y viceversa
- niveles de confianza en las instituciones del Estado
- las relaciones y los puntos de fricción dentro de las redes de la sociedad civil y entre estas redes y las partes del conflicto, incluidos los niveles de polarización
- las posibles amenazas a la seguridad de las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones comunitarias, las mujeres líderes y otros grupos o actores comprometidos con los esfuerzos de paz
- los roles anteriores y potenciales de las partes interesadas en el establecimiento de la paz, la reconciliación y el cese al fuego
- las capacidades de las partes interesadas, las fuentes de financiación, el grado de independencia y la flexibilidad
- para actuar en un contexto determinado.

Partes interesadas regionales e internacionales

Un análisis de las partes interesadas regionales e internacionales —que pueden incluir Estados vecinos o lejanos, organizaciones regionales o subregionales y entidades u organizaciones internacionales— podría incluir un examen de:

- sus posiciones, intereses y motivaciones
- su apoyo a las partes del conflicto (en términos de moral, recursos humanos, apoyo técnico, santuarios territoriales, respaldo financiero y equipamiento)
- papeles que podrían desempeñar durante las fases de exploración, compromiso, mediación e implementación de un cese al fuego las relaciones entre las partes interesadas externas
- los posibles vínculos etnosociales, religiosos e ideológicos con los actores nacionales implicados en el conflicto
- la proximidad geográfica y la interdependencia económica, tanto en el sector formal como en el informal
- funciones anteriores y actuales y participación en grupos o foros formales e informales, en apoyo del proceso de paz.

2.2.4 Diseño de un proceso de mediación de cese al fuego

La mayoría de los procesos de mediación —incluidos los de cese al fuego— conllevan varias etapas. Algunas de estas etapas son informales, como la etapa inicial de "conversaciones sobre conversaciones", mientras que otras son más formales. En términos generales, un proceso de mediación de cese al fuego abarca todas las etapas e identifica los siguientes elementos:

- los objetivos principales
- los participantes y el alcance de su participación en las negociaciones
- el formato y la estructura de la mediación
- los principales temas a tratar por las partes directivas
- canales de comunicación y promoción con partes interesadas internas y externas
- las disposiciones para el apoyo financiero y logístico necesario

El diseño de un plan de mediación se guía por el tipo de cese al fuego que se media. Si por ejemplo un cese al fuego preliminar no está anclado en una vía política claramente definida, los mediadores pueden tener que desarrollar un marco de proceso específico. Por el contrario, las modalidades de mediación para el cese al fuego definitivo suelen seguir el formato acordado para todas las demás vías de un proceso de paz más amplio.

A la hora de diseñar un proceso de mediación, los mediadores pueden prestar especial atención a los siguientes elementos, sobre todo cuando se busca un cese al fuego preliminar:

- **Enfoques de mediación.** Los mediadores pueden utilizar enfoques facilitadores, sugestivos o persuasivos durante el proceso. La elección del enfoque suele reflejar la dinámica del contexto, el tipo de cese al fuego que se busca, la naturaleza de los temas que se negocian, las capacidades comparativas de las partes del conflicto para negociar asuntos técnicos y el mandato del mediador (véase el Recuadro 3).

- **Formato de las conversaciones entre las partes**. Las opciones de formato incluyen conversaciones directas (cara a cara), conversaciones indirectas en proximidad ("conversaciones de proximidad") y diplomacia itinerante. El formato de las conversaciones suele evolucionar a medida que avanza el proceso de negociación. Las conversaciones incluyen cada vez más plataformas virtuales u opciones híbridas que combinan las interacciones en persona y en línea, siempre y cuando todas las partes den su consentimiento.

  Al principio del proceso, antes de que se inicien las conversaciones formales, los mediadores suelen entablar una serie de interacciones separadas e informales con las partes y otros actores clave. Esto les permite determinar discretamente los intereses y necesidades de las partes e identificar posibles puntos de partida antes de iniciar las negociaciones formales. En el contexto del cese del fuego preliminar, los mediadores pueden necesitar más tiempo para crear un nivel mínimo de confianza —a través de un compromiso informal y de canales paralelos, si es posible— antes de que puedan materializarse las conversaciones directas. También pueden aprovechar este tiempo para colaborar con las entidades de apoyo a la mediación en la organización de consultas con partes interesadas distintas de las partes del conflicto. Los resultados de estos procesos de colaboración pueden orientar la estrategia de las negociaciones formales..

  Secuencia del cese al fuego en relación con las conversaciones políticas. Con respecto a los componentes políticos y de otro tipo del proceso de paz más amplio, el cese al fuego suele llevarse a cabo de una de estas tres maneras:

  - antes de las conversaciones políticas más amplias, centrándose en la búsqueda de un cese al fuego preliminar, incluso si su sostenibilidad depende del lanzamiento de conversaciones políticas y de los avances que las partes logren
  - en paralelo a las conversaciones más amplias, de modo que los asuntos políticos o de otra índole se negocien al mismo tiempo que el cese al fuego y los avances en todas las vías se interrelacionen
  - en negociaciones secuenciales que produzcan un acuerdo sobre un asunto a la vez (como las disposiciones políticas, las disposiciones económicas, el cese al fuego definitivo o la justicia transicional), a menudo con la condición de "no se acuerda nada hasta que se acuerde todo".

- **Calendario de reuniones.** Un calendario de sesiones puede ayudar a proporcionar un camino claro hacia adelante y puede mitigar los efectos que las acciones sobre el terreno podrían tener en las conversaciones, especialmente si las partes del conflicto están "dialogan mientras luchan". Las negociaciones para el cese al fuego pueden llevarse a cabo en::

  - una sesión extendida
  - una serie de sesiones, intercaladas con pausas que permitan a las partes comunicarse y consultar con sus circunscripciones
  - un conjunto de reuniones más flexible, en función del contexto y de la evolución del proceso.

- **Composición de las delegaciones**. Antes de seleccionar a los miembros de la delegación, las partes del conflicto deciden el número de miembros, su antigüedad y consideraciones como el equilibrio de género. Se recomienda a los mediadores del cese al fuego que aclaren los beneficios de la inclusión y la participación directa significativa de las mujeres, especialmente si los representantes de las partes del conflicto consideran la mediación del cese al fuego como un dominio exclusivo de los militares. Los equipos de negociación tienen más probabilidades de alcanzar sus objetivos si incluyen a personas con autoridad para tomar decisiones de todas las partes (véase la Sección 2.2.5 y el Capítulo 3).

- **Establecimiento de normas básicas**. Las directivas se acuerdan mutuamente entre las partes, preferiblemente antes o al comienzo del primer encuentro. Además de las garantías de seguridad y protección, las directivas suelen abarcar elementos como los niveles de confidencialidad, el intercambio de información, la divulgación en los medios de comunicación, que podría incluir el uso de plataformas de redes sociales por parte de los delegados o de las entidades asociadas a ellos; la conducta y el comportamiento, especialmente con respecto a las mujeres delegadas, dondequiera que sea aplicable; las modalidades del proceso de mediación, incluida la resolución de conflictos; la toma de decisiones; y las obligaciones y sensibilidades culturales o religiosas. Al aclarar cómo se va a proteger la confidencialidad y la información, los mediadores del cese al fuego pueden disipar las inquietudes de las partes
- sobre el suministro de información o la discusión de asuntos militares delicados, especialmente si están "dialogando mientras se lucha".

- **Comunicación y acercamiento con partes interesadas.** La gestión y difusión de la información y las comunicaciones asociadas a las negociaciones de cese al fuego son clave para minimizar la desinformación y otros riesgos, especialmente con respecto al cese al fuego preliminar. Aunque unas directivas claramente formuladas y mutuamente acordadas pueden resolver algunas inquietudes durante las negociaciones formales, se recomienda a los mediadores que tengan en cuenta este tema también durante los encuentros informales.

- **Selección de la jurisdicción.** Las decisiones sobre la jurisdicción de un proceso de mediación de cese al fuego pueden ser complejas, especialmente en el caso del cese al fuego preliminar, en parte porque la elección de la jurisdicción puede afectar directamente la seguridad física de las delegaciones y, por lo tanto, su voluntad o capacidad de participar en el proceso. Algunos de los factores clave que hay que tener en cuenta a la hora de seleccionar una jurisdicción incluyen:
  - la aceptabilidad de la jurisdicción para las partes y las autoridades anfitrionas
  - la distancia de la zona de conflicto
  - la disponibilidad y seguridad de los medios de comunicación que permitan a las partes interactuar con sus respectivas circunscripciones
  - garantías de seguridad y protección durante el tránsito hacia y desde la jurisdicción
  - sensibilidades culturales
  - las necesidades logísticas de las mujeres y otros delegados, incluidas las personas invitadas como observadores.

- **Establecimiento de la agenda**. Cuando se negocia un cese al fuego como parte de un proceso de paz más amplio, la agenda general de las conversaciones de paz suele determinar la agenda de las negociaciones para el cese al fuego. Si se establece una agenda específicamente para las negociaciones para el cese al fuego, entonces las partes se guían mejor por lo que pretenden o esperan lograr con el cese al fuego. Acordar la agenda y la secuencia en la que se van a negociar los temas constituye una fase clave de la mediación. Las agendas de las negociaciones para el cese al fuego, que suelen reflejar el contenido propuesto para el eventual cese al fuego, son más efectivas para lograr un fin creíble y sostenible de las hostilidades si son exhaustivas y cubren todos los elementos requeridos, evitando al mismo tiempo las lagunas que puedan crear confusión en la etapa de implementación.

- Como parte de sus actividades informales preparatorias, los mediadores pueden evaluar las áreas de posible acuerdo entre las partes con el fin de recomendar la inclusión de estos temas en la agenda, lo cual será bastante útil. También pueden ayudar a garantizar que las partes en conflicto se pongan de acuerdo sobre la forma de aprobar los puntos de la agenda, por ejemplo, cerrando cada tema a medida que se acuerda, o aprobando solo el paquete completo ("nada está acordado hasta que todo esté acordado"). Puede ser útil desglosar los aspectos técnicos complejos y adoptar un enfoque gradual o por fases, especialmente en lo que respecta al cese al fuego preliminar, que a menudo se produce en contextos de mínima confianza.

- **Desarrollar los conocimientos técnicos y la capacidad de negociación de las partes interesadas.** Los mediadores pueden evaluar discretamente la capacidad de negociación de las partes en conflicto durante los encuentros informales y formales, teniendo en cuenta que a menudo se trata de un asunto delicado y que las partes interesadas pueden no ser conscientes de las deficiencias o no estar dispuestas a reconocerlas. El apoyo a la creación de capacidades tiene más probabilidades de ser eficaz si se ofrece a todas las partes—incluidos los observadores y los participantes de la sociedad civil— de forma transparente e imparcial. Los mediadores pueden contribuir al impacto de este apoyo siendo realistas en cuanto al tiempo y los recursos necesarios para abordar las lagunas de conocimiento. En algunas circunstancias, las entidades o los actores distintos del mediador o del equipo de apoyo a la mediación están en mejor posición para ofrecer una creación de capacidades, especialmente si está dirigida a una sola de las partes del conflicto.
Los talleres sobre aspectos técnicos y temáticos relevantes pueden servir como herramientas útiles para identificar y debatir opciones, especialmente si todas las partes están presentes. Los mediadores pueden ofrecerse a facilitar estos eventos antes y durante las negociaciones, o pueden recomendar a otros facilitadores. Si las partes del conflicto solicitan asesores especializados, se aconseja a los mediadores que los pongan a disposición de todas las partes interesadas con la máxima transparencia, si los recursos lo permiten (véase el Recuadro 4).

Redacción de un acuerdo de cese al fuego. Las partes pueden acordar las modalidades de elaboración de un cese al fuego incluso antes de que comiencen las negociaciones detalladas. Los miembros de un comité de redacción pueden provenir de las partes y encargarse de seguir de cerca las negociaciones para captar las posiciones de las partes y cualquier consenso emergente, de acuerdo con una metodología acordada. El comité puede trabajar en un borrador a medida que avanzan las negociaciones, elaborar un texto cada vez que se resuelva un asunto o generar un borrador al final de Independientemente las del negociaciones. enfoque que adopte el comité, el registro de la negociación refleja los avances y los acuerdos que van surgiendo, lo que ayuda a evitar que se retroceda en temas resueltos en sesiones ulteriores.

En algunos casos, el mediador puede proponer un esquema, o incluso un texto de negociación completo que refleje la esencia de las discusiones entre las partes. Sin embargo, dadas las posibles implicaciones para la apropiación del acuerdo por parte de las partes del conflicto, estas etapas requieren consideración y consulta meticulosas. Sin llegar a redactar el texto de la negociación, el mediador puede ofrecer opciones o incluso propuestas específicas para superar los temas difíciles que surjan en las negociaciones. Aunque los enfoques varían según el entorno de la negociación, se insta a los mediadores a que se aseguren de que todas las partes comprendan bien la evolución del texto de cese al fuego.

RECUADRO 3: Los terceros y el espacio de mediación

Los marcos y parámetros dentro de los que un mediador busca facilitar un cese al fuego entre las partes en conflicto pueden variar sustancialmente. En aras de la coherencia, esta Guía utiliza el término mediador, pero un tercero que apoya las negociaciones para el cese al fuego puede desempeñar una variedad de roles, desde anfitrión o conciliador de conversaciones hasta facilitador o mediador, ocasionalmente con la capacidad de hacer propuestas sustantivas relacionadas con el cese al fuego en sí. La autoridad de un mediador puede tener un alcance bastante limitado, como cuando se relaciona solo con las negociaciones para el cese al fuego, o amplio, tal vez abarcando la facilitación de un acuerdo de paz integral sobre cuestiones de seguridad, políticas, económicas y de derechos humanos.

Los mediadores, ya sean de la ONU o no, muchas veces operan en un espacio político y de mediación abarrotado que puede incluir enviados designados por organizaciones regionales o subregionales y Estados Miembros, así como mediadores nacionales o locales. Las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales también pueden participar, ya sea de forma directa, en negociaciones con las partes en conflicto, o por medio de canales paralelos, para permitir que las partes exploren ideas y propuestas confidencialmente. Por lo tanto, los mediadores podrían necesitar coordinar tales esfuerzos, ya sea de manera informal o a través de foros o mecanismos creados específicamente para este fin, de modo que garanticen la unidad de propósito en un contexto determinado. Los mismos foros pueden servir como plataformas para involucrar a las partes interesadas internacionales en temas relacionados con la movilización de recursos para la implementación de acuerdos de cese al fuego.

Los mediadores no pueden asumir que su autoridad logrará el consentimiento automático o constante de las partes en conflicto, quienes podrían buscar foros o facilitadores alternativos con miras a procurar un resultado negociado más favorable. La capacidad de un mediador para influir y guiar las discusiones de cese al fuego entre las partes en conflicto depende, por tanto, de una serie de condiciones contextuales.

2.2.5 Mejora de la inclusión en procesos de mediación de cese al fuego

Los procesos de negociación de cese al fuego incluyentes - aquellos que involucran diversos grupos o sectores afectados y garantizan que se aborden de manera diferenciada sus necesidades – tienen mayor probabilidad de incrementar la legitimidad y apropiación nacional, lograr acuerdos de mejor calidad y dar lugar a planes de implementación sostenibles. Los mediadores tienen un papel importante que desempeñar en la promoción de una mayor inclusión en las consultas, negociaciones e implementación, especialmente en lo que se refiere a la inclusión de la mujer.

Desde un punto de vista normativo, la inclusión se basa en el reconocimiento de que, dado que los civiles son los más afectados por un conflicto, deben conformar y participar en los esfuerzos de implementación y establecimiento de la paz. Las negociaciones inclusivas brindan a las partes interesadas la oportunidad de hablar sobre sus experiencias, necesidades, inquietudes y aspiraciones, así como de participar en la toma de decisiones que conducen a un resultado receptivo, eficaz y sostenible.

La participación plena y significativa de las mujeres, así como de los jóvenes, la sociedad civil y los grupos minoritarios, en las negociaciones para el cese al fuego puede ayudar a involucrar una variedad de perspectivas, ideas, redes y recursos. Además de mejorar la sostenibilidad y la apropiación comunitaria de un cese al fuego, los esfuerzos continuos de establecimiento o consolidación de la paz por parte de estos grupos pueden contribuir a la durabilidad del acuerdo. Al buscar la inclusión, los mediadores pueden ayudar a fomentar la apropiación entre las partes interesadas y la responsabilidad entre las partes en conflicto.

Antes de empezar a negociar un cese al fuego preliminar, un mediador puede informar a las partes sobre los beneficios de incluir una amplia gama de voces y perspectivas, de modo que para cuando comiencen las negociaciones, estén preparados para el proceso y más dispuestos a aceptar un campo de acción y modalidades inclusivas. La variedad de foros y formatos que se pueden utilizar para fomentar un proceso más inclusivo se aborda con mayor detalle en el Capítulo 3.

En Guatemala se estableció una Asamblea de la Sociedad Civil tras el Acuerdo Marco de 1994 con el objetivo de institucionalizar la participación de la sociedad civil en el proceso de paz entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. La Asamblea formuló recomendaciones y directrices no vinculantes, incluso con respecto al cese al fuego y los acuerdos de seguridad, y las proporcionó al moderador de la ONU y a las dos partes[19].

19. Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, 1994, https://peacemaker. un.org/ sites/ peacemaker.un.org/files/GT_940110_FrameworkAgreemenResumptionNegotiatingWithURNG.pdf.

2.2.6 Abordaje de los asuntos relacionados con la seguridad y la protección de los civiles

La seguridad y protección de los civiles y la infraestructura humanitaria fundamental están en el centro de todas las etapas del proceso de mediación de cese al fuego, comenzando con la fase preparatoria, que generalmente implica compromisos informales (véase la Sección 2.2.4). La fase preparatoria por sí sola puede extenderse durante periodos largos de tiempo, durante los que los mediadores pueden tener que desarrollar un conjunto de opciones basadas en el contexto para abordar las escaladas de violencia contra los civiles, incluidas las mujeres, los niños, los trabajadores de la salud y de ayuda humanitaria, las comunidades minoritarias y las poblaciones desplazadas por el conflicto.

Al actuar como defensores constantes de la seguridad y protección de los civiles, la infraestructura humanitaria y la responsabilidad de las partes del conflicto durante las fases preparatoria y de negociación formal, los mediadores pueden ayudar a fomentar que las partes cumplan con las normas, principios y obligaciones legales correspondientes tan pronto como sea posible en el proceso de mediación, y no solo cuando se haya finalizado un acuerdo formal de cese al fuego. También pueden colaborar en el alcance de acuerdos de cese al fuego que tengan como objetivo promover la protección y la seguridad de los civiles, por ejemplo, asegurándose de que los procesos de negociación incorporen la participación de las comunidades afectadas por el conflicto.

En general, los mediadores pueden desarrollar estrategias para reforzar la seguridad y protección de los civiles al:

- fomentar una comprensión integral de los diversos impactos de la violencia y el conflicto y garantizar que las partes entiendan las dimensiones en materia de derechos humanos y de género del conflicto en las discusiones que se llevan a cabo durante el proceso de negociación
- promover un proceso inclusivo que involucre a un conjunto diverso de partes interesadas, incluidas la sociedad civil y las organizaciones comunitarias, los grupos y redes de mujeres, las organizaciones juveniles y los organismos y actores locales, nacionales e internacionales que se enfocan en asuntos humanitarios, de derechos humanos, de igualdad de género y de protección de la niñez
- evaluar los tipos de violencia que están presentes y deben abordarse, la disponibilidad de servicios para sobrevivientes de la violencia, los roles y experiencias de mujeres y niños asociados con fuerzas y grupos armados, las percepciones de las mujeres no combatientes asociadas a grupos armados y las posibles estrategias para garantizar la protección de la niñez y prevención de la violencia sexual
- revisar los mecanismos de implementación de acuerdos de paz y de cese al fuego anteriores que pueden incluir disposiciones relacionadas con la igualdad de género, la protección de la niñez y la prevención y protección contra la violencia sexual asociada al conflicto— y analizar hasta qué punto su implementación tiene en cuenta las cuestiones de género, con miras a evaluar las brechas, la efectividad y posible conexión con el contexto y el proceso actual
- examinar los planes de acción existentes o planificados y los comunicados firmados conjuntamente por la ONU y las partes del conflicto y aconsejar a las partes que mencionen y reconozcan estos documentos en el acuerdo de cese al fuego[20]
- identificar la recopilación de datos existentes, los sistemas de gestión de la información y los mecanismos de vigilancia y presentación de informes[21]
- evaluar las capacidades de las autoridades locales, subnacionales y nacionales, así como de las organizaciones no gubernamentales, para prestar servicios a los sobrevivientes de violencia sexual relacionada con el conflicto
- preparar información accesible y contextualizada sobre las obligaciones jurídicas internacionales de proteger a los civiles de los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y las violaciones del derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos
- llevar a cabo una planificación anticipada para responder a sucesos como la desmovilización espontánea o la liberación de mujeres combatientes, niños relacionados con fuerzas y grupos armados o familiares asociados a fuerzas armadas y pandillas, especialmente durante procesos de mediación de cese al fuego en conflictos prolongados.

2.2.7 Colaboración y coordinación con los actores humanitarios

Las pausas humanitarias pueden buscarse y negociarse en cualquier etapa de un conflicto, antes o en paralelo a las negociaciones de cese al fuego preliminar o definitivo. En algunos casos, las partes pueden acordar la inclusión de disposiciones humanitarias específicas en los acuerdos de cese al fuego.

20. El Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos ha emitido varios comunicados sobre la prevención y respuesta a la violencia sexual relacionada con los conflictos, incluidos comunicados conjuntos con partes en conflicto.
21. Dichos mecanismos pueden incluir acuerdos de monitoreo, análisis y presentación de informes sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos; sistemas de gestión de información sobre violencia de género; mecanismos de vigilancia y denuncia de violaciones graves contra la niñez; sistemas de gestión de información sobre acción contra las minas; y sistemas comunitarios de recopilación de datos sobre violencia y violaciones de derechos.

RECUADRO 4: Preparación de las partes para las negociaciones para el cese al fuego

El siguiente ejercicio de tres etapas permite a los mediadores preparar a las partes en conflicto para las negociaciones y obtener una mejor comprensión de sus perspectivas. A lo largo del ejercicio, las partes se reúnen por separado y su trabajo se mantiene confidencial.

Nivel 1: Resultado óptimo. En esta etapa, el objetivo es que cada parte determine cuál sería su resultado ideal del cese al fuego, sin analizar los intereses de la(s) otra(s) parte(s).

Nivel 2: Necesidades mínimas. Esta etapa se centra en establecer lo que es necesario si no se puede lograr el resultado óptimo. Junto con el mediador, los representantes de cada parte discuten sus necesidades mínimas con respecto al posible cese al fuego e identifican las condiciones que deben cumplirse para que cese la lucha. Ser más claros y estar más alineados con sus necesidades mínimas y las diversas formas en que se pueden lograr o proteger ayuda a las partes a hacer concesiones en aspectos menos cruciales para ellos. Las conversaciones internas de las partes suelen ser difíciles y pueden requerir facilitación. El resultado es confidencial a menos que las partes decidan compartirlo total o parcialmente.

Nivel 3: En los zapatos del otro. En la tercera etapa, cada parte revisa todas las decisiones que haya tomado en las conversaciones anteriores, pero lo hace desde la perspectiva de la parte contraria. Una parte examina su propio resultado óptimo desde el punto de vista de las otras partes y evalúa hasta qué punto puede aceptarlas. Luego, repite este ejercicio con respecto a sus necesidades mínimas. Mirar estas opciones desde la otra perspectiva, que también puede requerir facilitación, puede permitir a las partes generar alternativas para cuestiones que probablemente sean problemáticas durante las negociaciones.

Se aconseja a los mediadores que busquen asesoramiento técnico y consulten, colaboren y articulen sus esfuerzos con el Coordinador de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas u otros actores o redes humanitarias, según corresponda. Al mismo tiempo, pueden apoyar los objetivos humanitarios asegurándose de que la agenda de negociaciones incluya la protección de los civiles y la responsabilidad de las partes de garantizar un acceso humanitario seguro, oportuno y sin obstáculos. Hacer esto implica recordar a las partes del conflicto sus obligaciones y su responsabilidad en virtud del derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

2.2.8 Obtención de los recursos financieros y humanos necesarios

Los procesos de mediación o asesoramiento de cese al fuego requieren muchos recursos y, muchas veces, continúan durante largos periodos de tiempo, en algunos casos sin una fecha de finalización clara a la vista. Se requieren recursos adecuados para actividades tales como establecer y mantener una oficina de operaciones, contratar un equipo de apoyo al mediador, facilitar los procesos de mediación (lo que implica gastos de viaje y alquiler de locales), organizar el desarrollo de capacidades para las partes y otras partes interesadas, ofrecer cuidado infantil y otro tipo de apoyo familiar para los delegados; y contratar expertos. Para mantenerse enfocados en su tarea principal, los mediadores requieren equipos de apoyo eficientes, incluidos expertos en temas relevantes y asesores de logística operativa que puedan realizar evaluaciones y pronósticos regulares, manejar adquisiciones y administrar recursos.

Desminadores trabajando en Mwanga, República Democrática del Congo, 2007.
Crédito: UN Photo/Martine Perret

PUNTOS CLAVE DE ORIENTACIÓN: PREPARACIÓN PARA NEGOCIACIONES PARA EL CESE AL FUEGO

Consideraciones sobre la planificación

- Incorporar un cese al fuego en el contexto político más amplio garantiza que esté vinculado al progreso en el abordaje de los orígenes del conflicto.
- Determinar cuándo y cómo buscar un cese al fuego sostenible requiere un enfoque específico del contexto basado en un análisis del conflicto que tenga en cuenta cuestiones de género y de edad, un mapeo integral de las partes interesadas y una comprensión clara de la relación del cese al fuego propuesto con el proceso de paz más amplio.
- Dado que los conflictos son dinámicos, este tipo de mapeo y análisis de las partes interesadas se debe actualizar con regularidad para ayudar a guiar a los mediadores en la preparación de estrategias de participación y procesos de mediación apropiados e incluyentes.
- La naturaleza y el alcance de las medidas de fomento de la confianza en el contexto de un cese al fuego deben guiarse por los objetivos previstos, que pueden ser generar confianza, recuperar el impulso de las negociaciones estancadas o apoyar la implementación. Las medidas de fomento de la confianza más eficaces son pertinentes, claras, sencillas y no se enmarcan como “condiciones” para la negociación.
- Se anima a los mediadores a colaborar y coordinar los esfuerzos de mediación de cese al fuego con los coordinadores humanitarios, agencias, fondos y programas pertinentes.
- La gestión y promoción de la información son clave en todas las etapas de planificación y ejecución. Los equipos de mediación que tienen la capacidad de planificar e implementar la recopilación de información, el análisis y una estrategia de promoción pueden llegar mejor a todos los segmentos de la comunidad, incluidos los grupos vulnerables y marginalizados.

Diseño de un proceso de mediación de cese al fuego

- El diseño de un proceso y plan de mediación se guía por el tipo de cese al fuego que está en negociación, ya sea preliminar o definitivo.
- Al discutir los elementos clave del diseño del proceso con las partes en conflicto, los mediadores pueden ayudarlas a establecer objetivos realistas y generar consenso brindando opciones y explicando las oportunidades y los riesgos correspondientes.
- Para diseñar un proceso de cese al fuego, los mediadores será importante prestar especial atención a los enfoques de mediación; formato, jurisdicción, cronograma y directivas para las conversaciones; secuencia del cese al fuego en relación con las negociaciones políticas; establecimiento de la agenda; y fortalecimiento de los conocimientos técnicos y las capacidades de negociación de las partes.
- El desarrollo de capacidades y el compromiso de las partes sobre cuestiones técnicas pueden abrir puntos de entrada a la mediación, incluso antes de que comiencen las conversaciones formales. Tales actividades ayudan a los mediadores a comprender los intereses, las posiciones y las necesidades mínimas de las partes, al tiempo que facilitan el establecimiento y la secuencia de la agenda.

- Es más probable que el apoyo para el desarrollo de capacidades sea eficaz si se ofrece a todas las partes de manera transparente e imparcial, en algunos casos, un mediador puede identificar que otras entidades o actores están en mejores condiciones de brindar ese apoyo.

- En una etapa temprana del proceso, los mediadores pueden facilitar el acceso de las partes a expertos y asesores con conocimientos temáticos relevantes en cuanto a cuestiones de género y de edad y conocimientos a nivel operativo sobre temas como la protección de la niñez y la violencia sexual relacionada con los conflictos. Hacer esto puede proveer a las partes del conflicto del conocimiento y las habilidades necesarias para contribuir a la seguridad y protección de los civiles, comenzando con las fases preparatorias informales del proceso.

- Se alienta a los mediadores a garantizar que todas las partes tengan una comprensión compartida del texto en desarrollo y que este sea coherente con las obligaciones y los marcos jurídicos nacionales e internacionales pertinentes. Al comienzo de las conversaciones, las partes pueden acordar modalidades para la preparación de un cese al fuego para seguir las negociaciones y plasmar las posiciones de las partes y cualquier consenso que pueda surgir.

- Los mediadores, ya sean de la ONU o no, muchas veces operan en un espacio político y de mediación abarrotado que puede incluir enviados designados por organizaciones regionales, organizaciones subregionales y Estados Miembros, así como mediadores nacionales o locales. Las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales también pueden participar, ya sea de forma directa, en negociaciones con las partes del conflicto, o por medio de esfuerzos secundarios. Por lo tanto, los mediadores podrían necesitar coordinar tales esfuerzos, ya sea de manera informal o a través de foros o mecanismos creados específicamente para este fin, de modo que garanticen la unidad de propósito en un contexto determinado.

Abordaje de la inclusión, la seguridad y la protección de los civiles en el cese al fuego

- Los mediadores tienen un papel importante que desempeñar en la promoción de una mayor inclusión en las consultas, negociaciones e implementación del cese al fuego. Es probable que los procesos de mediación que involucran varias circunscripciones se beneficien de una mayor legitimidad y apropiación, generen acuerdos de mejor calidad y desarrollen planes de implementación sostenibles.

- Al promover medidas de protección y seguridad civil, los mediadores pueden basar su defensa en las normas internacionales, el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. También pueden identificar oportunidades y desafíos relacionados en sus contextos específicos. Además, los mediadores están en posición de recordar a las partes del conflicto que pueden mejorar o restaurar su legitimidad internacional si actúan de acuerdo con marcos de responsabilidad definidos.

Los miembros del comité discuten el último informe de los observadores sobre violaciones y disputas entre los firmantes, 2016.
Crédito:: UN Photo/JC McIlwaine

Capítulo 3

MEDIACIÓN DEL CESE AL FUEGO INCLUSIVO

Este capítulo explora cómo una mayor inclusión puede aumentar las perspectivas de un resultado eficaz, integral y sostenible de las negociaciones y acuerdos de cese al fuego. Se hace hincapié en la participación plena y significativa de las mujeres y se introducen opciones innovadoras de diseño de procesos para reforzar la inclusión.

3.1 ¿Por qué es importante la inclusión en los ceses al fuego?

Los ceses al fuego se han considerado tradicionalmente un asunto de las fuerzas militares y de su personal, que se centran en los grupos armados y en asegurar el fin de la violencia. Este enfoque a menudo ha reducido el rango de participantes al dejar de lado a los civiles desarmados, incluidas las mujeres, a pesar del papel fundamental que suelen desempeñar para persuadir a los beligerantes de que participen en las conversaciones de cese al fuego. Estos enfoques corren el riesgo de recompensar a las partes beligerantes con un puesto en la mesa de negociaciones, mientras que inadvertidamente incentivan a otros grupos a recurrir a la violencia para conseguir sus objetivos.

El argumento a favor de la inclusión en la mediación parte del entendimiento de que la integración de diversas perspectivas sociales puede ayudar a abordar las causas profundas del conflicto, reflejar las necesidades y experiencias de las víctimas de la violencia y generar un sentimiento de apropiación del acuerdo entre las poblaciones locales. La inclusión puede reforzar la legitimidad de un proceso, transformar las relaciones comunitarias, reducir los riesgos externos y, sobre todo, aumentar la sostenibilidad de los resultados.

Además, como se señaló en el capítulo 2, la seguridad y la protección de los civiles y de las infraestructuras que sustentan sus vidas y medios de subsistencia son fundamentales para cualquier proceso de mediación o negociación de cese al fuego. Un proceso de negociación de cese al fuego inclusivo puede facilitar la seguridad y la protección de los civiles, especialmente al generar un acuerdo que promueva resultados que tengan en cuenta el género y las edades y que se haga de conformidad con el derecho internacional humanitario y la legislación sobre derechos humanos; que comprometa a las partes a adoptar disposiciones específicas sobre la seguridad y la protección de los civiles; y contenga modalidades de implementación inclusivas que permitan a los civiles –y en particular a las mujeres–desempeñar un papel central en todas las dimensiones de la implementación del cese al fuego.

En 2003, las mujeres musulmanas y cristianas de Liberia se unieron para lanzar la campaña Acción Masiva de las Mujeres de Liberia por la Paz para presionar a los beligerantes a negociar. Durante las subsiguientes conversaciones de cese al fuego en Acra (Ghana), las mujeres liberianas llevaron a cabo protestas sentadas a las afueras de las salas de negociación, negándose a permitir que los delegados salieran hasta que se firmara un acuerdo.
En Filipinas, en 2003, la Asamblea Popular de Mindanao, dirigida por mujeres, ayudó a movilizar a más de 10.000 desplazados internos, que exigían un cese al fuego inmediato entre las Fuerzas Armadas de Filipinas y el Frente Moro de Liberación Islámica.

3.2 Objetivos y marco político de la mediación inclusiva

En el contexto de la búsqueda de un cese al fuego, la inclusividad se refiere al grado y la forma en que las opiniones y necesidades de los actores civiles y las partes interesadas más allá de las partes en conflicto están representadas e integradas en el proceso y el resultado de un esfuerzo de mediación[22]. Una de las principales preocupaciones es la participación de las mujeres, las redes de jóvenes y las organizaciones de la sociedad civil, así como los grupos sociales, étnicos, religiosos, regionales y otras minorías. Un proceso inclusivo no implica necesariamente

22. Esta Guía se basa en la definición de "inclusividad" que figura en las Directrices de las Naciones Unidas para una Mediación Eficaz, 2012, p. 11, https://peacemaker.un.org/sites/ peacemaker.un.org/files/GuidanceEffective-Mediation_UNDPA2012%28english%29_0.pdf.

Simposio de "Mujeres afganas: Mensajeras de paz".
Mujeres afganas de todo el país se reunieron en Kabul para hablar de sus experiencias, su visión y su contribución a la paz en el país, 2017
Crédito: UN Photo/Fardin Waezi

a todas las partes interesadas directamente en las negociaciones formales, sino que puede facilitar una interacción estructurada entre las partes del conflicto y otras partes interesadas, con el objetivo de incluir múltiples perspectivas en el proceso de mediación.

Los esfuerzos por garantizar la participación plena, igualitaria, significativa y directa de las mujeres en las negociaciones de cese al fuego y de paz reflejan reconocimiento de que las mujeres representan al menos la mitad de los residentes de la mayoría de las zonas, que tienen un derecho inherente a estar representadas en las decisiones que afectan a sus vidas, y que la sostenibilidad de cualquier acuerdo de paz depende de la medida en que las necesidades, experiencias y perspectivas de las mujeres en el conflicto influyan en el establecimiento de la paz.

Las Naciones Unidas reconocen la necesidad de una participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres en el establecimiento de la paz a través de 10 resoluciones del Consejo de Seguridad que establecen la relación entre las mujeres, la paz y la agenda de seguridad[23]. En dos resoluciones concurrentes de 2016 sobre la arquitectura de consolidación de la paz de la ONU, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General también destacan la importancia de incluir a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de paz[24].

Además, la comunidad internacional reconoció el papel de los jóvenes en la promoción y el mantenimiento de la paz y la seguridad a través de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU 2250 (2015), 2419 (2018) y 2535 (2020)[25]. El documento de política global We Are Here (2019) expresa la necesidad de una mayor participación de los jóvenes dentro, alrededor y fuera de la sala de negociación para mejorar la perspectiva de que los resultados de los procesos de paz sean sostenibles y ampliamente aceptados[26]. En 2022, la Coalición Global sobre Juventud, Paz y Seguridad estableció un plan de acción estratégico de cinco años sobre cómo alcanzar este objetivo[27].

3.3 La inclusión en la mediación del cese al fuego

Aunque la necesidad de inclusión, que es estratégica y está basada en los derechos, es cada vez más aceptada a nivel mundial, garantizarla en una determinada negociación de cese al fuego lleva tiempo y requiere sensibilidad política. Por lo tanto, es esencial sensibilizar a las partes del conflicto sobre el principio de inclusión en la mediación tan pronto como sea posible, idealmente antes de que comience cualquier esfuerzo formal de mediación de cese al fuego.
El proceso para garantizar la inclusión en las negociaciones para el cese al fuego está determinado por el contexto.

23. La resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de la ONU sobre las mujeres, la paz y la seguridad fue la primera que reconoció el impacto diferenciado de los conflictos en las mujeres, el papel de estas en la prevención y resolución de conflictos, su derecho fundamental a ser incluidas en los procesos de paz, y pide su participación en igualdad de condiciones en los esfuerzos de pacificación.
24. La resolución 2282 (2016) del Consejo de Seguridad y la resolución A/RES/70/262 de la Asamblea General destacan que "la inclusividad es clave para avanzar en los procesos y objetivos nacionales de consolidación de la paz a fin de garantizar que se tengan en cuenta las necesidades de todos los segmentos de la sociedad", al tiempo que subrayan que "la sociedad civil puede desempeñar un papel importante en el avance de los esfuerzos para mantener la paz"..
25. La resolución 2419 (2018) del Consejo de Seguridad pide en particular la inclusión significativa de los jóvenes en los procesos de paz formales e informales. El Consejo de Seguridad describe a los jóvenes como "personas de 18 a 29 años de edad". Véase la resolución 2250 (2015).
26. Ali Altiok e Irena Grizelj, We Are Here: An Integrated Approach to Youth-Inclusive Peace Processes, 2019, https://www.youth4peace.info/system/files/2019-07/Global Policy Paper YouthParticipation in Peace Processes.pdf.
27. Irena Grizelj y Ali Saleem, We Are in This Together: Operationalizing a Five-Year Strategic Action Plan for Youth-Inclusive Peace Processes, Global Coalition on Youth, Peace and Security, 2022, https://www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2022/01/YPS-five-year-strategic-action-plan.pdf

Acto de divulgación organizado por la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur
Una mujer representante habla sobre el papel de los jóvenes, los jefes tradicionales, las mujeres representantes y los funcionarios locales en la promoción de la paz y la estabilidad en Jonglei, 2012.
Crédito: UN Photo/Martine Perret

Para que sea eficaz, debe tener en cuenta las causas y la dinámica del conflicto local, los desencadenantes y los tipos de violencia, las posiciones de las partes del conflicto, las necesidades de la población, los objetivos del cese al fuego y los posibles vínculos con las negociaciones políticas previstas o en curso.

De modo crítico, la inclusión en las negociaciones preliminares de cese al fuego puede sentar las bases para la participación en los esfuerzos posteriores de pacificación, por ejemplo, identificando qué actores deben tener un asiento en la mesa y cuáles opiniones se deben escuchar en el diseño del proceso y el establecimiento de la agenda. La inclusión en las negociaciones de cese al fuego –o su ausencia– puede tener repercusiones duraderas más allá del cese inmediato de la violencia, incluso en la eficacia de los esfuerzos de paz a largo plazo.

Garantizar enfoques inclusivos que permitan la participación directa de las partes interesadas civiles puede ser más difícil en los ceses al fuego preliminares, ya que a menudo se ensayan en entornos de escalada de violencia, urgencia humanitaria y falta total de confianza. Por el contrario, los ceses al fuego definitivos, que permiten acuerdos de inclusión más formales entre las partes interesadas, pueden permitir más fácilmente que todas las partes y grupos interesados estén representados en formatos y proporciones preacordadas. Dado que los ceses al fuego definitivos están orientados al futuro y suelen incluir disposiciones sobre el funcionamiento, la forma y la reestructuración del sector de la seguridad, representan una rara oportunidad para integrar la inclusividad en las negociaciones y los resultados que tienen consecuencias de gran alcance para la sociedad en general[28].

3.4 El papel de los mediadores

El principio de inclusividad es fundamental para el trabajo de todos los mediadores. Los mediadores pueden enviar importantes señales a sus propios equipos y más allá si integran la inclusión en el análisis, la promoción, el diseño y las recomendaciones que guían un proceso de mediación.

Dentro de los equipos, los mediadores pueden practicar la inclusividad de género y edad asegurándose de que las mujeres ocupen puestos de responsabilidad e influencia, buscando la paridad de género entre el personal, asegurándose de que todos los miembros del equipo tengan una sólida comprensión de las dimensiones de género y edad de sus áreas temáticas de especialización e incluyendo expertos en género en el equipo de apoyo a la mediación.

La mediación inclusiva se basa en un análisis del conflicto que tiene en cuenta el género y la edad y las dimensiones de los derechos humanos. Para desarrollar una sólida comprensión de las causas profundas de un determinado conflicto y de las fuerzas que promueven la violencia o la paz, dicho análisis puede valerse de un mapeo exhaustivo de las

28. Roshni Menon, Gender-responsive Ceasefires and Ceasefire Agreements, ONU Mujeres, 2021, https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ESEAsia/ Docs/Publi-ca-tions/2021/06/af-Sustianing-Peace-brief-Ceasefires-English.pdf.

partes interesadas, tal y como se comenta en la sección 2.2.3, y considerar toda la gama de estructuras y dinámicas de poder.

Para apoyar esta labor, los mediadores pueden colaborar con organizaciones de mujeres, grupos de la sociedad civil y representantes de sobrevivientes de violencia sexual, así como con redes de jóvenes, grupos religiosos, líderes tradicionales, academia y representantes del sector privado. Una forma de hacerlo es crear asociaciones y establecer consultas periódicas para garantizar que diversos puntos de vista informen el proceso de mediación, preferiblemente comenzando lo antes posible.

Los mediadores están en una posición única para garantizar que las partes del conflicto comprendan los beneficios de la participación directa de la sociedad civil en el proceso de mediación. Pueden abogar por que las mujeres participen directamente en las conversaciones, no solo como miembros de los equipos de negociación de las partes del conflicto, sino también, si procede, como parte de delegaciones independientes de terceros. Aunque las partes en conflicto son las que determinan en última instancia la composición de las delegaciones de negociación, los mediadores pueden animarlas a que nombren a mujeres en al menos un tercio de los puestos de responsabilidad de sus delegaciones de negociación.

Los mediadores pueden aconsejar a las delegaciones que utilicen una terminología inclusiva que ayude a garantizar que todas las disposiciones del cese al fuego se apliquen a todas las personas. También pueden asesorar a las partes para que demuestren su compromiso con la implementación de un acuerdo en consonancia con el derecho internacional humanitario, los derechos humanos y los derechos de la mujer, por ejemplo, citando los acuerdos internacionales y las leyes nacionales pertinentes, tanto en el marco de los principios de cese al fuego como en el de las disposiciones sobre los mecanismos de monitoreo y verificación[29]. Además, las disposiciones pueden reafirmar específicamente la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, abordar las necesidades diferenciadas de las mujeres en los conflictos, comprometerse a una aplicación del acuerdo que tenga en cuenta el género y la edad, y garantizar la participación de mujeres, jóvenes y otros actores de la sociedad civil en los mecanismos de monitoreo y verificación del cese al fuego, así como en otros acuerdos provisionales de transición.

3.5 Medidas para apoyar la participación de las mujeres y la sociedad civil

La participación directa de las mujeres, las redes de jóvenes, los grupos de la sociedad civil y otras partes interesadas civiles es el enfoque preferido para la inclusión, por muy difícil o esquivo que sea en determinados contextos. Es más probable que las negociaciones de cese al fuego en las que estos grupos participen activamente en la mesa reflejen sus necesidades específicas, aborden las causas fundamentales del conflicto y garanticen un sentimiento de apropiación. Si su mandato les permite estructurar el proceso, los mediadores pueden ofrecer incentivos para fomentar la participación directa, por ejemplo, introduciendo cuotas o concediendo a las partes en conflicto puestos adicionales para las delegaciones de negociación que deben ser ocupados por mujeres, representantes de la sociedad civil o delegaciones de terceros independientes.

Garantizar unas negociaciones inclusivas para el cese al fuego –o cualquier otro proceso de paz– requiere múltiples puntos de entrada y diversas modalidades para involucrar a las mujeres y a los actores de la sociedad civil. Además de apoyar su participación directa en las conversaciones de cese al fuego, los mediadores tienen a su disposición una serie de opciones innovadoras y de inclusión múltiple para garantizar que las posiciones de las partes del conflicto y el propio proceso de mediación se nutran de diversas perspectivas comunitarias. Entre las opciones se encuentran la celebración de consultas con la sociedad civil, la creación de grupos de trabajo especializados, la formación de consejos consultivos, la organización de foros para que las partes del conflicto consulten a los actores civiles, la facilitación de la presencia de observadores en las conversaciones, la solicitud de aportes sugeridos para el acuerdo, la puesta en común de las demandas de paz de los grupos de la sociedad civil con las partes y posibilitar grupos de trabajo de la sociedad civil para revisar el acuerdo antes de que se concluya.

Un enfoque inclusivo de un cese al fuego y de los arreglos de seguridad puede extenderse más allá de las fases de mediación y negociación si se formalizan funciones significativas para las mujeres y los grupos de la sociedad civil en la implementación de un acuerdo de cese al fuego.

29. Los acuerdos internacionales pertinentes incluyen las resoluciones 1325 (2000) y 2419 (2018) del Consejo de Seguridad de la ONU, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Una vez finalizados los acuerdos de cese al fuego, los mediadores pueden proveer capacidades adicionales para las mujeres y las organizaciones de la sociedad civil, con el fin de que puedan asumir estas funciones formales de apoyo a la implementación.
Un papel central para las mujeres y los representantes de la sociedad civil en los mecanismos de supervisión y control del cese al fuego puede darles la capacidad de ofrecer asesoramiento, hacer preguntas, pedir aclaraciones y hacer que las partes sean más responsables durante la implementación.

En Siria, las Naciones Unidas desempeñaron un papel fundamental en la configuración del Comité Constitucional Sirio y en la obtención de casi el 30% de los 150 escaños para las mujeres. De manera notable, el diseño tripartito de la estructura del Comité permitió un componente de "tercio medio" (delegados de la sociedad civil), de los cuales casi el 50% eran mujeres.

3.6 Fomento de la participación de las mujeres y de la sociedad civil

Es necesaria una planificación previa para garantizar la participación significativa y efectiva de las mujeres y la sociedad civil en las negociaciones de cese al fuego. Se anima a los mediadores a que se pongan en contacto con representantes de grupos de mujeres, redes de jóvenes y otras organizaciones de la sociedad civil tan pronto como sea posible en el proceso de mediación, incluyendo las comunicaciones estratégicas adaptadas y campañas de intercambio de información.
En este contexto, es esencial avisar con suficiente antelación sobre las conversaciones y las consultas correspondientes.

Los mediadores pueden reforzar su trabajo facilitando un apoyo específico para el desarrollo de capacidades de los representantes participantes y potenciales. Para identificar los requerimientos concretos de los participantes en las conversaciones, los mediadores pueden llevar a cabo evaluaciones de riesgo guiadas por el principio de "no hacer daño", con el fin de evitar cualquier perjuicio involuntario a las mujeres y a los representantes de la sociedad civil.
La seguridad de los participantes es una de las consideraciones más importantes. En varios contextos, las mujeres representantes de la sociedad civil han sido objeto de discursos de odio y otros ataques directos, tanto en persona como en línea.

Puede ser necesario acordar un código de conducta que rija el comportamiento hacia las delegadas, así como medidas de protección física o de seguridad, incluso para las mujeres que participan en los mecanismos consultivos o forman parte de los órganos técnicos.
Los mediadores también pueden proporcionar servicios de apoyo, como el acceso a viáticos adecuados (para cubrir el transporte local, los tiquetes de avión, el hotel, las comidas, los imprevistos y otros gastos), según sea necesario y en igualdad de condiciones para todos los delegados. La asistencia adicional puede consistir en el cuidado de los niños, los acompañantes y la programación de reuniones en lugares y en horarios que ayuden a maximizar la participación de las mujeres.
Al comprometerse regularmente con los donantes que participan en la financiación de las conversaciones, los mediadores pueden ayudar a garantizar que las regulaciones financieras no limiten sin quererlo el apoyo logístico y se restrinja la participación.

Los representantes de la sociedad civil que participan en las conversaciones de cese al fuego o en la implementación de un acuerdo final pueden requerir conocimientos técnicos especializados para hacer contribuciones significativas. Para ello, los mediadores pueden ofrecer oportunidades adicionales de desarrollo de capacidades, incluso mediante estrategias coordinadas con socios locales e internacionales que puedan impartir sesiones de formación específica. Los enfoques innovadores de los talleres técnicos, como el uso de las tecnologías digitales, los modelos de participación híbridos y la vinculación de las delegadas con otras mujeres que han participado en anteriores negociaciones para el cese al fuego en todo el mundo, pueden apoyar la elaboración de estrategias, el intercambio de experiencias y reuniones sobre las lecciones aprendidas.

Los mediadores facilitan la comunicación de las demandas y quejas de la población local mientras ejercen presión sobre las partes del conflicto al proporcionar una plataforma a través de la cual los grupos de mujeres y las organizaciones de la sociedad civil pueden reunirse con las delegaciones de las partes del conflicto durante las conversaciones de cese al fuego, así pueden finalizar un acuerdo y darle impulso a la consecución de un resultado. Además, estas reuniones pueden beneficiarse de los arreglos organizativos de apoyo, que el mediador también podría facilitar.

Desde un punto de vista general, hay que tener en cuenta que los grupos de mujeres y las organizaciones de la sociedad civil pueden enfrentarse a problemas políticos y financieros que afectan su capacidad para participar en los esfuerzos de mediación. En estas situaciones, los mediadores pueden ayudar informando a los donantes de la necesidad de una financiación continua, fiable y flexible para apoyar la inclusión y la participación en las negociaciones.

PUNTOS CLAVE DE ORIENTACIÓN: MEDIACIÓN DEL CESE AL FUEGO INCLUSIVO

- La inclusión en las negociaciones para el cese al fuego puede reforzar las perspectivas de un resultado eficaz, global y sostenible, al tiempo que mejora las relaciones con y entre las poblaciones locales durante la implementación.

- Promover la protección y la seguridad de los civiles es una función combinada de un proceso de negociación para un cese al fuego inclusivo, un acuerdo que comprometa a las partes a adoptar disposiciones específicas sobre la seguridad y la protección de los civiles, y modalidades de implementación inclusivas que permitan a los civiles, y en particular a las mujeres, desempeñar un papel central en todas las dimensiones de la implementación del cese al fuego.

- La inclusión en los compromisos informales antes de que comiencen las negociaciones para el cese al fuego puede ser decisiva para establecer el escenario de quiénes participarán en las posteriores conversaciones de paz. Es esencial que las partes del conflicto se comprometan desde el principio con la inclusión.

- La participación plena, igualitaria, significativa y directa de las mujeres en las negociaciones para el cese al fuego es fundamental para un proceso inclusivo. La inclusión también se extiende a la participación de redes de jóvenes, organizaciones de la sociedad civil y grupos sociales, étnicos, religiosos, regionales o de otro tipo, según el contexto.

- En comparación con los ceses al fuego definitivos, los ceses al fuego preliminares pueden presentar más desafíos para asegurar la participación directa de partes interesadas civiles, en gran medida porque a menudo se negocian con un alcance estrecho y en períodos de escalada de violencia y confianza limitada. Los compromisos informales con un conjunto diverso de partes interesadas y la consideración de sus percepciones y preocupaciones pueden ayudar a mejorar la inclusión en estos casos.

- Los mediadores pueden informar a las partes de los beneficios de la inclusión, demostrar el valor de la participación de las mujeres en sus propios equipos, basar su trabajo en un análisis que tenga en cuenta el género y la edad y en el asesoramiento de expertos en género, y realizar consultas periódicas con grupos de mujeres y otros actores de la sociedad civil.

- Las opciones innovadoras de diseño de procesos pueden contribuir a reforzar la inclusión y vale la pena explorarlas. Las opciones incluyen ofrecer incentivos a las partes del conflicto, por ejemplo, ofrecer puestos adicionales en la mesa de negociación siempre y cuando se asignen a mujeres; proponer puestos reservados para mujeres y representantes de la sociedad civil en las negociaciones, incluidas las delegaciones de terceros; y hacer un uso estratégico de las plataformas digitales.

- Para complementar la participación directa de las mujeres y los delegados de la sociedad civil en los procesos de cese al fuego, los mediadores pueden buscar opciones de inclusión más amplias. Por ejemplo, pueden crear grupos de trabajo especializados, foros de consulta de la sociedad civil y juntas consultivas; facilitar la presencia de observadores en las conversaciones; transmitir a los negociadores las demandas de paz de la sociedad civil; y permitir que grupos de trabajo de la sociedad civil que incluyan la perspectiva de género revisen las primeras versiones del acuerdo antes de su finalización.

- La implementación inclusiva de los acuerdos de cese al fuego es esencial. El uso de la terminología inclusiva ayuda a garantizar que todas las disposiciones se apliquen a todas las personas. Los mediadores también pueden animar a las partes a considerar mecanismos de monitoreo y verificación inclusivos que incorporen la participación de las mujeres y los actores de la sociedad civil.

- Garantizar que las mujeres y los representantes de la sociedad civil puedan participar eficazmente en las negociaciones para el cese al fuego puede requerir que se dediquen apoyos específicos. Trabajar con aliados locales e internacionales, pone en un puesto privilegiado a los mediadores, que les permite a los delegados acceder a asesoramiento técnico, desarrollo de capacidades, servicios de seguridad, transporte, cuidado de niños, compensación financiera, acceso a la tecnología y otros apoyos, según sea necesario.

Capítulo 4

MEDIACIÓN DEL CONTENIDO DE UN ACUERDO DE CESE AL FUEGO

No existe un modelo único para los acuerdos de cese al fuego. Este capítulo explora algunos de los enfoques de mediación para los elementos técnicos más comunes en los acuerdos de cese al fuego. El capítulo no es exhaustivo; en determinados contextos pueden ser pertinentes otras temas y elementos técnicos.

Llegada de los últimos frentes de las FARC-EP a las zonas Veredales para la dejación de armas y transición a la vida civil, 2017
Crédito: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia

4.1 Contenido de un acuerdo de cese al fuego

Dependiendo del contexto, los ceses al fuego pueden tratar un número reducido o una amplia gama de temas, como:

- la protección de los civiles y los derechos humanos
- la situación de los combatientes, sus armas y sus municiones
- acuerdos de seguridad provisionales o transitorios
- acuerdos de gobernanza interina o transitoria
- coordinación y arreglos humanitarios

Al formular un programa básico para las negociaciones para el cese al fuego –con el apoyo facilitador del mediador– las partes intentan llegar a un consenso en torno al alcance de un posible cese al fuego, los temas que deben abordarse y la secuencia en que serán negociados. También acuerdan las modalidades de negociación de los temas conflictivos y la resolución de las disputas. Aunque una agenda inicial acordada para la negociación del cese al fuego suele proporcionar una orientación general, las partes del conflicto pueden ampliarla e introducir cambios a lo largo de las negociaciones, siempre que todas las partes den su consentimiento.

El formato y el contenido final de un acuerdo de cese al fuego se basan en los resultados de las negociaciones sobre todos los temas, sobre la base de la agenda acordada inicialmente entre las partes y posiblemente adaptada en el curso de las conversaciones. A su vez, un acuerdo formal de cese al fuego–que articule claramente todos los resultados de la negociación en detalle y en una secuencia acordada– ayuda a crear confianza y a fomentar el cumplimiento. Es más probable que un acuerdo sea sostenible si ofrece claridad sobre las partes firmantes e identifica otras partes que están asociadas, bajo el control o alineadas con las partes firmantes.
A lo largo del proceso de mediación, los medios de comunicación pueden pedir esa claridad en el acuerdo de cese al fuego en evolución, incluso solicitando asesoramiento y apoyo técnico. El recuadro 5 ofrece un resumen de los elementos básicos de un acuerdo de cese al fuego eficaz.

RECUADRO 5: Elementos básicos de un acuerdo de cese al fuego

Los siguientes elementos pueden fortalecer un acuerdo de cese al fuego:

- identificación de las partes del conflicto firmantes y de sus vínculos o asociados
- principios conjuntos claramente establecidos, objetivos del cese al fuego y definiciones para promover una comprensión común de los términos utilizados (véase la Sección 4.2)
- claridad en la geografía de las zonas de cese al fuego, incluyendo el tipo y las fuentes de los mapas utilizados en todas las etapas de la negociación (véase la Sección 4.3)
- modalidades de regulación, control y gestión de las fuerzas, como la separación, la retirada y el redespliegue de los combatientes, las armas y las municiones (véase la Sección 4.4)
- un código de conducta que establezca las actividades permitidas y prohibidas, con el objetivo de asegurar su cumplimiento (véanse las secciones 4.5. y 4.6)
- modalidades y mecanismos de monitoreo y verificación, diseñados para permitir una supervisión política eficaz y reforzar el cumplimiento y la responsabilidad (véase el Capítulo 5)
- mecanismos y modalidades de resolución de disputas y desescalamiento, con líneas claras de comunicación e intercambio de información (véase el Capítulo 5).
- disposiciones de seguridad provisionales, transitorias y finales, y sus vínculos con otros mecanismos y organismos de gobernanza transitoria (véanse los apartados 4.7 y 4.8)
- disposiciones sobre la responsabilidad en virtud del derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y los marcos normativos mundiales sobre el género, la violencia sexual relacionada con los conflictos y los niños asociados a las fuerzas y grupos armados (véase la Sección 3.4)
- un cronograma y una matriz que sirvan de resumen de las obligaciones de las partes bajo el acuerdo de cese al fuego, proporcionados como anexo (véase la Sección 6.3)
- la fecha y la hora de entrada en vigor del cese al fuego
- firmas en el documento, para crear una sensación de compromiso contractual.

4.2 Objetivos, principios y definiciones

Llegar a un acuerdo sobre los objetivos, principios y definiciones de un cese al fuego puede generar confianza entre las partes y dar impulso a la negociación de otras cuestiones relacionadas con el cese al fuego.

Objetivos: Los objetivos de un cese al fuego establecen su contexto, el propósito militar, político, humanitario, social o económico pertinente, y cómo el cese al fuego está vinculado a un proceso de paz más amplio. Un cese al fuego preliminar puede tener objetivos amplios, como crear un entorno propicio para un proceso político de paz. Los ceses al fuego definitivos, que en su mayoría se buscan como parte de procesos de paz integrales, suelen tener como objetivo poner fin a un conflicto de forma concluyente y lograr una resolución integral mediante el desmantelamiento o la reforma de algunas o todas las estructuras de seguridad involucradas en las hostilidades.

Principios: Los principios de un cese al fuego son sus directrices y una expresión de la buena voluntad y el compromiso de las partes con un conjunto de valores acordados en común. Los debates y las negociaciones en torno a los principios ofrecen al mediador la oportunidad de crear un nivel mínimo de consenso y confianza entre las partes del conflicto, antes de pasar a cuestiones operativas más delicadas. A través de la defensa de los principios pertinentes, los mediadores pueden obtener el compromiso de las partes con el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y los marcos normativos internacionales (por ejemplo, en materia de género, protección de la infancia y violencia sexual).

Definiciones: En general, los términos técnicos utilizados en los acuerdos de cese al fuego no tienen definiciones universalmente aceptadas. En función de las preferencias regionales, culturales o lingüísticas, las partes del conflicto y los mediadores en un contexto determinado pueden utilizar diferentes conceptos indistintamente o atribuir otro significado a un determinado término. Los mediadores pueden contribuir a reforzar una comprensión común de los temas si animan a las partes del conflicto a elaborar y actualizar periódicamente un glosario de los términos acordados. Esta referencia proporciona un estándar con el que las partes y los mediadores pueden evaluar la redacción (traducido) y ayuda a evitar la ambigüedad durante la fase de implementación.

4.3 Definición del alcance geográfico del cese al fuego

Para que sea eficaz, un cese al fuego requiere claridad y acuerdo sobre las zonas geográficas en las que se aplica.
La información geoespacial y la tecnología[30] pueden emplearse para proporcionar datos y contexto con respecto a los entornos naturales y artificiales en los que ha tenido lugar un conflicto. Los mapas y las imágenes (imágenes satelitales y fotografías aéreas) también pueden ser útiles para aumentar el conocimiento de la situación y resolver problemas mediante una visualización realista. Se requiere el consentimiento mutuo sobre el tipo, la escala y la fuente de los mapas a los que se puede hacer referencia en el texto del acuerdo y que se utilizan durante la implementación. Una herramienta útil para facilitar las discusiones técnicas y la coordinación es un "mapa de planificación" común, que puede actualizarse en función de la información verificada de las partes.

4.4 Regulación, gestión y control de las fuerzas de combate y las armas

La regulación, gestión y control de las fuerzas de combate y las armas puede involucrar una serie de modalidades. Aunque un cese al fuego busca "romper el contacto" entre las fuerzas para reducir el riesgo de incidentes o de nuevos conflictos, no requiere necesariamente la separación o el movimiento de todas las fuerzas. En algunos casos, las fuerzas pueden ser "congeladas in situ" en sus últimas posiciones conocidas o mantenidas; en otros, un cese al fuego puede exigir la separación física de las fuerzas (por ejemplo, gradualmente a lo largo de las líneas del frente).

Las partes pueden utilizar diferentes términos para describir la gestión de las fuerzas, incluyendo la separación, el retiro, el redespliegue, la demarcación de áreas de control o zonas, la reunión, el acantonamiento y la concentración de fuerzas. La elección de los términos se rige por factores culturales, regionales y contextuales; algunos términos pueden ser cultural o políticamente sensibles en determinados contextos. El acuerdo entre partes sobre las definiciones es fundamental para garantizar la claridad de las acciones implícitas asociadas a cada término (véase la Sección 4.2). Para garantizar un alto grado de entendimiento, el cese al fuego describe las modalidades desde una perspectiva técnica, utilizando términos acordados.

Aunque los mediadores pueden limitar los malentendidos sugiriendo a las partes que unifiquen la terminología, el calendario de todas las acciones relacionadas con el movimiento y el control de las fuerzas de combate es, inevitablemente, altamente político y simbólico. Al estudiar las modalidades de gestión de las fuerzas y los combatientes, los mediadores pueden aconsejar a las partes que evalúen las posibles consecuencias para las comunidades locales y las mujeres, especialmente en contextos con altos índices de violencia sexual relacionada con el conflicto.

Las secciones 4.4.1 a 4.4.3 ofrecen una visión general de los elementos clave relacionados con la separación de las fuerzas. Estas esbozan consideraciones importantes para los mediadores en relación con la gestión de los combatientes, las armas, el espacio aéreo y los territorios marinos.

4.4.1 Separación de las fuerzas

Separación de las fuerzas. La ruptura del contacto directo entre fuerzas se denomina comúnmente separación de las fuerzas. Como parte de este proceso, las fuerzas pueden adoptar posiciones o posturas defensivas, o pueden salir de la línea de fuego directa o del alcance de ciertos sistemas de armas. El proceso de separación de las fuerzas implica un movimiento cuidadosamente orquestado y escalonado de las tropas de un lugar geográfico a otro, a veces centrado solo en jurisdicciones específicas de interés y no en todo el escenario del conflicto. Como se ha señalado anteriormente, las partes pueden utilizar la separación u otros términos para referirse a la separación de las fuerzas, dependiendo de las preferencias y sensibilidades políticas.

Retiro. En el contexto del cese al fuego y de las modalidades de distensión, el retiro a menudo se refiere a la retirada de las fuerzas de una postura ofensiva o de avance a una posición o postura menos amenazante. Este proceso puede ser una acción independiente o formar parte de un plan de retirada más amplio. Garantizar que las partes hayan negociado y acordado las modalidades de retiro —y que el acuerdo prevea disposiciones claras que expliquen los pasos correspondientes— tiene más probabilidades de contribuir a un cese al fuego sostenible que "convenir en acordar" más tarde, especialmente en el caso de un cese al fuego preliminar (véase el Recuadro 6).

30. Para más información, remítase el Servicio Geoespacial de la ONU o póngase en contacto con geospatial@un.org.

RECUADRO 6: Modalidades de retiro y redespliegue de fuerzas

El retiro y redespliegue de fuerzas suele estar muy coreografiado y puede incluir las siguientes etapas, siempre y cuando las partes en conflicto estén de acuerdo:

- identificación de las posiciones geográficas ocupadas por cada parte y de los tipos de armas y equipos desplegados
- identificación de las zonas preliminares de reunión, de las zonas alternativas de defensa o redespliegue y de los lugares de acantonamiento, teniendo en cuenta las posibles implicaciones para las comunidades locales y las infraestructuras críticas
- planificación y gestión integral del movimiento de las fuerzas, abarcando aspectos como la identificación y protección de las rutas, las comunicaciones, el intercambio de información, la información al público, los tiempos y los procedimientos de movimiento
- identificación de las rutas, las zonas de redespliegue y los protocolos de seguridad para la regulación, el control o el redespliegue de las armas (véase la Sección 4.4.2)
- procedimientos de comunicación y notificación ("líneas directas") para responder a las acciones
- monitoreo y verificación, y los recursos necesarios para ambos (véase el Capítulo 5).

Redespliegue de fuerzas. Desde el punto de vista del cese al fuego, el redespliegue implica el movimiento de fuerzas de una posición táctica a otra. Esta modalidad también se lleva a cabo para crear una zona de separación clara entre las fuerzas, que puede controlarse en caso necesario.
A la hora de seleccionar las zonas geográficas para el redespliegue, las partes tienen en cuenta aspectos del terreno, como su topografía, accesibilidad y capacidad de defensa en caso de ataque (véase el Recuadro 6). Mediante la consulta con las partes antes de la finalización de dichos planes, los mediadores pueden destacar la necesidad de contemplar los posibles efectos del redespliegue en las comunidades locales.

Demarcación. El riesgo de que se produzcan enfrentamientos es mayor cuando las partes del conflicto tienen áreas de control o gobernanza que compiten, se superponen o están mal definidas. La demarcación (denominada delimitación en algunos contextos) de fronteras o zonas facilita la separación de las fuerzas y establece qué fuerzas pueden operar en áreas específicas. Las partes en conflicto acuerdan los criterios generales y las modalidades de demarcación durante las negociaciones. Un mecanismo eficaz de monitoreo y verificación puede mejorar la sostenibilidad de un acuerdo de demarcación (véase el Capítulo 5). Si un cese al fuego preliminar tiene como objetivo "congelar" el conflicto y crear un espacio para un proceso político, la separación de las fuerzas puede ser limitada o gradual.

Establecimiento de zonas. En el contexto de la mediación del cese al fuego, las zonas pueden entenderse como áreas geográficas distintas que están claramente definidas o demarcadas utilizando características o ubicaciones del terreno fácilmente identificables. Las zonas sirven como barreras hipotéticas entre las partes del conflicto.
Si las partes acuerdan establecer una zona, el acuerdo de cese al fuego suele establecer normas sobre aspectos como el acceso de las partes, las actividades permitidas y prohibidas, y la prestación de servicios a las poblaciones afectadas. Estas normas suelen regular las zonas y definir su finalidad. Los tipos de zonas más comunes son:

- zonas de amortiguación o desmilitarizadas, también conocidas como zonas de exclusión, en las que está prohibida la presencia de personal y equipos militares
- zonas restringidas, donde se prohíben o restringen determinados tipos de armas o actividades
- zonas de coordinación, donde se debe anunciar y coordinar el movimiento de las fuerzas, generalmente a través de una comisión de cese al fuego u otros mecanismos establecidos para supervisar el cese al fuego.

La zona desmilitarizada en el paralelo 38 entre la República Popular Democrática de Corea y la República de Corea puede ser la más famosa de las zonas. Se estableció por las disposiciones del Acuerdo de Armisticio de Corea de 1953 y tiene 250 km de largo y unos 4 km de ancho[31].
En el Sáhara Occidental, la línea de cese al fuego entre Marruecos y el Frente Polisario está marcada por un muro de arena o berma, a cada lado del cual hay tres áreas o zonas en las que las actividades están prohibidas o restringidas: una franja de amortiguación, una zona restringida y zonas con restricciones limitadas. Estas zonas y su alineación geográfica están definidas en un acuerdo militar, firmado en 1991 por ambas partes con la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO). La franja de protección desmilitarizada (de 5 km de ancho) está vedada a las fuerzas armadas.

31. Acuerdo de Armisticio de Corea, 1953, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/KP%2BKR_530727_AgreementConcerningMilitaryArmistice.pdf.

En la zona restringida (de 30 km de ancho), se prohíbe el disparo de armas; el refuerzo, redespliegue y movimiento de tropas y equipos; la mejora de las infraestructuras de defensa; y los vuelos de aeronaves militares. Las zonas con restricciones limitadas permiten la mayoría de las actividades militares rutinarias, mientras que las acciones prohibidas incluyen: el refuerzo de los campos de minas existentes y la colocación de nuevos campos; la concentración de tropas; la construcción de nuevos cuarteles, barracas o almacenes de municiones; y la realización de ejercicios militares sin notificación previa a la MINURSO.

Reunión de las fuerzas. La acción de reagrupar a los combatientes en una zona o lugar geográfico se conoce como reunión de las fuerzas y suele estar relacionada con la separación de las fuerzas. Los acuerdos de cese al fuego que estipulan dicho movimiento de tropas especifican no solo el número de combatientes que se reunirán y la ubicación precisa y las modalidades de selección de estas zonas, sino también los tipos de armas que pueden formar parte de un plan de ubicación.

Los lugares relacionados con la reunión de los combatientes pueden denominarse zonas de reunión, zonas de concentración o lugares de acantonamiento; la acción de reunir a los combatientes se denomina de diversas maneras, entre ellas reunión, concentración, acuartelamiento o acantonamiento. Los mediadores pueden mejorar la claridad de los acuerdos asegurándose de que todas las partes estén de acuerdo con la terminología seleccionada.

Entre los factores que hay que tener en cuenta durante las discusiones sobre la concentración de fuerzas están el número y el tipo de zonas de concentración que pueden ser necesarias; la accesibilidad, la proximidad y los efectos previstos en las comunidades locales; las modalidades de sustento logístico; las acciones permitidas y prohibidas; y la gestión de las armas y las municiones dentro de estas zonas. En algunos casos, los acuerdos de cese al fuego contienen disposiciones sobre los criterios de selección de los lugares de reunión e incluso sobre las ubicaciones mutuamente acordadas; en otros, las partes acuerdan aplazar estas discusiones hasta la fase de implementación, aunque hacerlo puede causar retrasos en el proceso de reunión.

Mediación de la separación de las fuerzas. El simbolismo asociado a la separación de las fuerzas —y, en particular, la cesión del control territorial y la aceptación de las restricciones a la libertad de acción— hace que sea una labor muy delicada. Una mediación eficaz de la separación implica una evaluación de las garantías políticas, económicas y de seguridad más amplias que las partes del conflicto pueden buscar a cambio de su compromiso. En algunos casos, la separación es más aceptable para las partes si es gradual y está vinculada a las garantías políticas y a las medidas de fomento de la confianza pertinentes. Los mecanismos conjuntos de monitoreo y verificación, con representación de todas las partes del conflicto, también pueden generar la confianza necesaria para la separación (véase el Capítulo 5)

Durante la negociación e implementación de una separación de las fuerzas, se puede esperar que las partes proporcionen información sobre sus armas, equipos y el tamaño y ubicación de sus fuerzas. Si este es el caso, los mediadores pueden llamar la atención sobre este requisito desde el principio de las negociaciones, ya que las partes suelen ser reacias a compartir información militar tan sensible.

La Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre vigila la zona de amortiguación, 2021
Crédito: UN Photo/Luboš Podhorský

En este contexto, corresponde al mediador evaluar continuamente la voluntad de cooperación de las partes y determinar hasta qué punto la información que proporcionan puede verificarse en el plazo previsto y con los recursos disponibles.

Dados los altos niveles de sensibilidad, puede ser más fácil para los mediadores abrir las discusiones centrándose en los criterios de redespliegue más que en las posiciones geográficas reales.
Asimismo, puede ser menos complicado plantear la separación de las fuerzas mediante la demarcación de zonas de amortiguación entre las partes, en vez de zonas de control. Con base en factores como el tipo y la naturaleza del cese al fuego y los niveles de progreso en el proceso de paz más amplio, los mediadores pueden evaluar hasta qué punto pueden abordar de forma realista los temas relacionados con la separación.

Las negociaciones sobre la separación en un cese al fuego preliminar pueden limitarse al retiro selectivo y redespliegue de fuerzas en determinadas zonas geográficas. En cambio, las negociaciones similares en el caso de un cese al fuego definitivo se centran en el establecimiento de una hoja de ruta detallada —de acciones, calendarios y lugares— para alcanzar la condición final de las fuerzas de combate acordada mutuamente.

En los conflictos asimétricos, en los que puede haber varias entidades no firmantes y no participantes que operan en el mismo espacio geográfico, la separación de las fuerzas plantea retos considerables. En estos casos, se pueden introducir modalidades de cese al fuego que respondan a consideraciones adicionales, como la seguridad de los firmantes, su derecho a la autodefensa, la gestión incremental de las armas y medios sólidos de coordinación y comunicación.

La separación puede no ser necesaria en todo el escenario de operaciones; los equipos de mediación pueden ayudar a las partes del conflicto a establecer las zonas geográficas prioritarias en las que es necesaria la separación de las fuerzas.
En este contexto, corresponde a los mediadores alentar a las partes a acordar disposiciones específicas de seguridad y gobernanza, en particular para las zonas que pueden quedar vacantes debido al retiro de las fuerzas. Los mediadores también están en una posición privilegiada para consultar a las comunidades locales sobre estas medidas, para incluir sus puntos de vista en el proceso de negociación.

4.4.2 Regulación, control y gestión de las armas

La regulación, el control y la gestión de las armas pequeñas, ligeras y pesadas y de la munición pueden llevarse a cabo por separado o como parte de una separación de las fuerzas. Durante las negociaciones, las partes identifican y definen los tipos y categorías de armas implicadas, idealmente utilizando un lenguaje sencillo y especificaciones que permitan un fácil seguimiento. Las medidas reguladoras pueden incluir prohibiciones o restricciones en el uso y despliegue de determinados sistemas de armas en una zona geográfica; la gestión in situ de sistemas de armas específicos bajo un régimen de supervisión acordado; y la concentración o entrega de determinadas categorías de armas a un tercero. En el acuerdo de cese al fuego, las partes también pueden comprometerse a cumplir las normas internacionales sobre el almacenamiento seguro de armas y municiones y el acceso para su mantenimiento. Los mediadores pueden facilitar las negociaciones relacionadas ofreciendo a las partes apoyo técnico.

En muchos casos, especialmente en los de cese al fuego preliminar, las medidas de regulación de las armas limitan o controlan el uso de ciertas armas por las partes sin eliminar su acceso a las mismas. Estas medidas pueden ser especialmente útiles si los niveles de confianza entre las partes son bajos, ya que ayudan a centrar la atención en la distensión y a crear un mejor ambiente para las conversaciones. El control de las armas también puede implementarse como un paso inicial hacia la separación de las fuerzas.

Los debates sobre el control de armas pueden percibirse como unilaterales, sobre todo si las medidas propuestas se dirigen de forma desproporcionada a una o pocas partes del conflicto, como los movimientos armados de oposición. Para que todos los actores vean el proceso como algo equilibrado, los mediadores pueden recomendar medidas de control de armas que se apliquen a todas las partes del conflicto.

Entre las consideraciones clave para la mediación con respecto a la regulación, el control y la gestión de los sistemas de armas se incluyen:

- la información necesaria para preparar un marco de control de armas y municiones y los medios para reunir esta información
- los efectos de la topografía o del terreno sobre la movilidad de las armas, los alcances y las municiones (en relación con el uso y la estabilidad)

- las zonas geográficas cubiertas por el control de armas, las rutas físicas disponibles para el redespliegue o reagrupamiento de armas, los posibles lugares de almacenamiento de armas y la supervisión correspondiente
- los tipos y cantidades de armas y municiones que deben inmovilizarse, ponerse a salvo o destruirse in situ
- los sistemas de vigilancia necesarios para el control de las armas y los recursos necesarios para establecerlos
- la escala de los mapas de planificación, así como los métodos y estilos para marcarlos, incluidos los acuerdos sobre códigos de colores, símbolos y señales
- la posible utilidad de la reciprocidad en el control de las armas como medio para equilibrar las exigencias de las partes en conflicto
- en los conflictos asimétricos, métodos para establecer percepciones de quid pro quo en la regulación de las armas, especialmente en contextos de sistemas de armas aéreas, tecnológicamente avanzadas o estratégicas
- los conocimientos técnicos necesarios para mediar e implementar el control de armas.

En 2006-2007, como parte del proceso de paz en Nepal, el Gobierno de este país acordó asegurar el mismo número de armas que los rebeldes del Partido Comunista de Nepal (Maoísta)[32]. Esta era una opción restrictiva para el Ejército, especialmente teniendo en cuenta su responsabilidad más amplia de salvaguardar las fronteras nacionales. Sin embargo, la medida mejoró la confianza y sirvió como paso para fomentar la confianza y la garantía para el Partido Comunista de Nepal (Maoísta).

4.4.3 Gestión del espacio aéreo y los territorios marinos

La gestión del espacio aéreo —especialmente sobre zonas de conflicto— es cada vez más difícil debido a los avances en armas, municiones, aviones y vehículos aéreos no tripulados. En la mayoría de los conflictos contemporáneos, el tema de la gestión y coordinación del espacio aéreo es vital. También puede ser útil para crear confianza entre las partes antes y durante las negociaciones de cese al fuego, así como durante su implementación.

Los mediadores están en una posición privilegiada para garantizar que el análisis de los conflictos incluya evaluaciones del alcance y las implicaciones de la gestión del espacio aéreo, incluidos los problemas de soberanía y las directrices de la aviación internacional. Es posible que deseen buscar asesoramiento y apoyo técnico, especialmente si la gestión del espacio aéreo forma parte de un acuerdo, sobre todo porque los mecanismos de monitoreo y verificación relacionados requieren recursos tecnológicos y conocimientos específicos.

La gestión de los territorios y zonas marinos puede adquirir importancia crítica en algunos contextos, con posibles implicaciones para las rutas marítimas internacionales. Además de alertar a las partes sobre la necesidad de gestionar y coordinar las actividades en los territorios y zonas marinas, cuando sea pertinente, los mediadores pueden ofrecerse a poner a su disposición conocimientos técnicos durante las negociaciones.

En Colombia, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016 impuso restricciones al uso del espacio aéreo por parte de las aeronaves militares. El acuerdo prohibía a las aeronaves volar a menos de 1,5 km por encima de las zonas de seguridad en las que se concentraban las fuerzas de las FARC antes de dejar las armas.[33]

4.5 Códigos de conducta para reforzar el cumplimiento

Un código de conducta establece normas de comportamiento acordadas para las partes del conflicto, lo que ayuda a reforzar el cumplimiento y la sostenibilidad de un acuerdo. En un acuerdo, la definición de un cese al fuego y otras disposiciones pueden permitir o prohibir explícitamente ciertas acciones; en conjunto, estos elementos se recogen en un código de conducta. Las actividades permitidas suelen referirse a tareas administrativas rutinarias y de mantenimiento de armas que deben realizar las unidades de combate. Un cese al fuego también puede detallar cómo pueden responder las partes firmantes a las posibles acciones de los saboteadores, como los grupos no firmantes, especialmente con respecto a las acciones de autoprotección contra dichas entidades.

El nivel de detalle varía según el cese al fuego. Un cese al fuego definitivo suele incluir un código de conducta detallado, mientras que un cese al fuego preliminar puede tener referencias más limitadas o ninguna. Para promover la coherencia y evitar la ambigüedad, los mediadores pueden instar a las partes a enumerar todas las actividades permitidas y prohibidas en un solo lugar del acuerdo, bajo el título “código de conducta”.

32. Acuerdo sobre la Supervisión de la Gestión de las Armas y los Ejércitos, 2006, https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/NP_061108_Agreement%20on%20the%20Monitoring%20 of%20Arms%20and%20Armies.pdf.
33. Acuerdo sobre el Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y Dejación de las Armas entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, 2016, https://peacemaker. un.org/ceasefire-colombia-2016.

Esta sección puede servir como herramienta de referencia acordada.

Los mediadores pueden desempeñar un papel clave a la hora de animar a las partes a comprometerse, mediante disposiciones específicas en el acuerdo de cese al fuego, a difundir un código de conducta entre los miembros de sus respectivas partes del conflicto —a lo largo de sus cadenas de mando— y entre otras partes interesadas, como los funcionarios del gobierno nacional, regional y local, las comunidades locales, los grupos de mujeres y las redes de jóvenes. La difusión pública de un código de conducta contribuye a que la población afectada entienda qué comportamiento debe esperar de las partes del conflicto; en algunos casos, también apoya los marcos de monitoreo y verificación (véase el Capítulo 5).

El Documento de Doha para la Paz en Darfur, firmado por el Gobierno de Sudán y el Movimiento de Liberación y Justicia en 2011, tenía una disposición explícita sobre "actividades prohibidas y compromisos positivos"[34]. La disposición prohibía a las partes lanzar acciones ofensivas, de provocación o de represalia; llevar a cabo cualquier acto de hostilidad, violencia o intimidación contra la población civil y los desplazados internos en Darfur; difundir propaganda hostil; llevar a cabo redespliegues y movimientos no autorizados de las fuerzas; perpetrar actos prohibidos de violencia de género y de explotación sexual; e imponer cualquier tipo de restricción a la circulación segura, libre y sin obstáculos de los organismos humanitarios.
En 2006, el Gobierno de Nepal y el Partido Comunista de Nepal (maoísta) acordaron un código de conducta de cese al fuego. Durante el periodo de acantonamiento que siguió, crearon una lista adicional de actividades permitidas y prohibidas, que se incluyó en el Acuerdo sobre la Supervisión de la Gestión de las Armas y Ejércitos de 2006[35].

4.6 Seguridad y protección de la población civil

Un código de conducta no se limita a esbozar el comportamiento aceptable de las partes del conflicto entre sí. Dependiendo del contexto, también puede permitir y prohibir acciones que afecten a la población civil u otras partes interesadas. Por ejemplo, en contextos donde los actores han cometido actos de violencia sexual como táctica de guerra, un código de conducta puede ser una herramienta eficaz para poner fin a estas acciones.

Además de revisar las disposiciones acorda-das en el documento de cese al fuego en desarrollo a través de una perspectiva que tiene en cuenta cuestiones de género y de protección, los mediadores pueden alentar a las partes a que consideren incluir en el acuerdo disposiciones explícitas sobre los siguientes elementos:

- la cesación inmediata de la violencia contra todos los civiles, incluida la violencia sexual relacionada con los conflictos, de conformidad con el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos
- leyes y políticas nacionales pertinentes sobre la protección de civiles, los derechos de la mujer y la igualdad de género, incluida cualquier ratificación de tratados internacionales o regionales y marcos de políticas[36].

- libertad de movimiento y acceso para todos los civiles y actores humanitarios, así como las necesidades y los derechos de las personas desplazadas, incluido su derecho al retorno personas desaparecidas, secuestradas y detenidas, incluso con referencia a:

  - su ubicación
  - la liberación de los presos políticos
  - el acceso del Comité Internacional de la Cruz Roja u otras agencias correspondientes a los centros de detención y a los detenidos
  - la liberación de todos los secuestrados.

- una lista de actividades militares prohibidas, como las siguientes, con referencia específica a la seguridad y protección de la población civil:

  - colocación de minas
  - almacenamiento de armas
  - movimiento de armas, equipos y tropas
  - ejercicios de entrenamiento
  - enlistamiento y reclutamiento en todas sus formas
  - tráfico
  - secuestros
  - violencia sexual relacionada con los conflictos
  - detención arbitraria
  - ataques a campamentos de desplazados internos
  - traslado forzoso
  - confiscación de tierras o bienes
  - intentos de dañar, controlar o bloquear el acceso a infraestructura civil fundamental

- medidas para restaurar los servicios de la población civil, incluso a través de esfuerzos por desalojar, reconstruir o reparar instalaciones civiles (como mercados, hospitales, escuelas y parques infantiles) y para restablecer el acceso a actividades cruciales de salud, educativas y económicas

34. Documento de Doha para la Paz en Darfur (DDPD), 2011, https://peacemaker.un.org/sudan-dohadocumentpeace2011.
35. Acuerdo sobre la Supervisión de las Armas y los Ejércitos, 2006, https://peacemaker.un.org/nepal-monitoringarmies2006.
36. Los acuerdos pertinentes incluyen la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW), la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998; y marcos de políticas como los planes de implementación de la CEDAW y planes de acción nacionales sobre mujeres, paz y seguridad

- medidas para gestionar las amenazas relacionadas con las armas, con el fin de proteger a los civiles de daños, promover la libertad de circulación segura y el acceso seguro a los medios de subsistencia, la salud y la educación, posiblemente a través del compromiso mutuo de las partes en conflicto de identificar arsenales, campos de minas, municiones sin estallar y armas químicas

- acuerdos de seguridad provisionales y transitorios que tengan en cuenta las cuestiones de género sobre la separación y reunión de las fuerzas (véase la Sección 4.7).

Durante las negociaciones preliminares de cese al fuego en en particular, se aconseja a los mediadores hacer hincapié en la necesidad de cumplir con las normas y leyes internacionales para proteger la vida de los civiles. El proceso de mediación de cese al fuego podría afrontar una variedad de desafíos, incluido el acceso y otras restricciones que pueden dificultar la supervisión de los compromisos de las partes de cesar toda violencia contra civiles, sin excluir la violencia sexual relacionada con los conflictos. En respuesta, puede que los mediadores quieran desarrollar estrategias para ayudar a las partes del conflicto a definir niveles mínimos de compromiso para un cese al fuego sostenible (véase el Recuadro 4).

También podrían encontrar que las partes que buscan un cese al fuego definitivo están más dispuestas a negociar compromisos sobre la seguridad y la protección de la población civil. Estas negociaciones suelen presentarse en el marco de un proceso de paz más amplio, que proporciona a las partes interesadas acceso a plataformas adicionales para abordar los orígenes y motores políticos, sociales y económicos de un conflicto.

El Acuerdo de Cese al Fuego Nacional firmado entre el Gobierno de Myanmar y las organizaciones étnicas armadas en octubre de 2015 incluye un "código de conducta militar" detallado[37]. Las disposiciones sobre la protección de civiles prohíben los actos de violencia en contra de esta población (incluidos el asesinato, el trabajo forzoso y los actos contra la dignidad personal), la violencia sexual contra mujeres y niños y el reclutamiento de menores. El acuerdo también prohíbe ataques a escuelas, centros de salud e infraestructura religiosa.

El Acuerdo Revitalizado para la Solución del Conflicto en la República de Sudán del Sur de 2018 contiene disposiciones para el acantonamiento de las fuerzas para facilitar la rendición de cuentas, el desarme y la desmovilización[38]. Los criterios de selección de los lugares de reunión estipulan que las áreas deben ubicarse lejos de las poblaciones civiles y elegirse en consulta con las comunidades locales.

4.7 Arreglos de seguridad provisionales y transitorios

El significado, el alcance y las implicaciones de las disposiciones provisionales de seguridad (ISA) y de los arreglos transitorios de seguridad (TSA) varían ampliamente, dependiendo de cómo las partes acuerden definirlos durante las negociaciones. En los acuerdos de cese al fuego preliminar, las ISA pueden referirse a arreglos temporales que las partes acuerdan adoptar, pero que no están necesariamente relacionados con ninguna fase transitoria del proceso de paz o arreglos a más largo plazo del sector de la seguridad y la gobernanza. En algunos casos de cese al fuego definitivo, el término se relaciona con los arreglos de seguridad que están en vigor antes de que comience la fase formal de transición de un acuerdo.

Las ISA y los TSA muchas veces son políticamente delicados, ya que pueden percibirse como un reconocimiento de la ausencia del Estado en ciertas áreas o una legitimación de la autoridad de un actor no estatal. Al mismo tiempo, estos arreglos de seguridad brindan uno de los dividendos de paz más visibles para las comunidades locales. Sin ellos, la separación de las fuerzas y la prohibición de sus actividades pueden crear un "vacío de seguridad", lo que deja el territorio abierto al control de otros grupos y posiblemente al desgobierno. Las ISA y los TSA representan, por lo tanto, una garantía política y de seguridad esencial para las partes en conflicto y otras partes interesadas, incluida la población civil.

Como parte de las negociaciones sobre las ISA o los TSA, los mediadores pueden animar a las partes a considerar las preocupaciones, aspiraciones y perspectivas de las comunidades locales antes de decidir quién brindará seguridad en qué áreas, para quién y cómo. De manera similar, las negociaciones pueden abarcar temas relacionados con la gobernanza del sector de la seguridad y los proveedores de seguridad durante los periodos de transición.

Al brindar acceso a conocimientos técnicos y asesoramiento, los mediadores tienen la posibilidad de ayudar a las partes en conflicto a generar opciones realistas de ISA y TSA, tales como:

- un actor o actores externos admisibles que pueden asegurar un área, ya sea bajo un mandato ejecutivo (por ejemplo, del Consejo de Seguridad de la ONU), lo que les permitiría arrestar y detener a personas o que, a petición de las partes, les permitiría

37. Acuerdo de Cese al Fuego Nacional entre el Gobierno de la República de la Unión de Myanmar y las Organizaciones Étnicas Armadas, 2015, https://peacemaker.un.org/ node/2701.
38. Acuerdo Revitalizado para la Solución del Conflicto en la República de Sudán del Sur, 2018, https://www.peaceagreements.org/wgenerateAgreementPDF/2112.

Participantes en reunión de Desarme, Desmovilización y Reintegración
Una delegación del gobierno de la República Democrática del Congo negocia con las milicias de Ituri el desarme de los combatientes y su integración{j}en las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo, 2016.
Credit: UN Photo/Martine Perret

trabajar junto con proveedores de seguridad nacionales
- unidades conjuntas o patrullas que involucren a todos los lados de un conflicto, muchas veces con la presencia de un tercero
- servicios policiales comunitarios, que pueden considerarse más responsables que una fuerza externa traída, siempre que las partes del conflicto y las comunidades locales se pongan de acuerdo
- modalidades mediante las que se permite que las entidades policiales o de seguridad designadas operen en un área determinada bajo condiciones específicas, como el consentimiento previo o las operaciones conjuntas, ya sea con entidades locales o junto con un tercero.

Las opciones que involucran a actores externos requieren previa consulta con el actor propuesto. Estas opciones requieren muchos recursos y los terceros necesitan una cantidad razonable de tiempo de preparación para poder operar. Además, antes de que puedan desplegarse, los actores externos podrían requerir un mandato y un acuerdo sobre el estado de las fuerzas, además de otros arreglos formales con las autoridades anfitrionas. Independientemente de qué opción de ISA o TSA se seleccione, es preferible la inclusión de género en las respectivas unidades o patrullas (véase el Capítulo 3).

4.8 Disposiciones finales de seguridad

Para los efectos de esta Guía, los "arreglos finales de seguridad" (FSA) se refieren al estado final acordado de las fuerzas de combate, los combatientes, el sector de la seguridad y su gobernanza. En la práctica, sin embargo, las partes en conflicto pueden optar por utilizar diferentes términos para designar esos arreglos. Dado que los FSA reflejan las fortalezas, posiciones e intereses relativos de las partes, las decisiones sobre su alcance y sobre los elementos e instituciones que pueden abarcar varían de un conflicto a otro.

Para facilitar la comprensión, la Figura 1 presenta un modelo genérico de FSA. Esta sección de la Guía también analiza brevemente la reforma del sector de la seguridad (RSS) y el desarme, desmovilización y reincorporación(DDR), dos temas de discusión común, como parte de arreglos de seguridad más amplios[39]. Se alienta a los mediadores a buscar conocimiento temático experto cuando estén asesorando en estos temas. Los FSA no necesariamente vienen precedidos por las ISA o los TSA. Si las partes incorporan estos últimos en un cese al fuego, los mediadores pueden animarlos de forma provechosa a acordar una hoja de ruta clara y basada en un cronograma para arreglos a largo plazo en el sector de la seguridad, junto con los planes para la transición política. Los mecanismos y procesos asociados a la hoja de ruta generalmente duran más que algunas de las demás actividades acordadas en el marco de un cese al fuego. Por ejemplo, las modalidades de vigilancia y presentación de informes del cese al fuego normalmente se terminan en una etapa acordada del proceso de paz.

Por el contrario, los FSA, especialmente los relacionadas con los elementos de RSS, continúan durante un periodo prolongado. Estos siguen su propia hoja de ruta, así como sus propias modalidades de vigilancia, evaluación y presentación de informes dentro de procesos políticos más amplios. Dado que muchas cuestiones relacionadas con la RSS y otros procesos de FSA requieren muchos recursos, puede que los mediadores quieran recordarles a las partes la necesidad de considerar su costo y viabilidad.

39. Los recursos de la ONU sobre DDR y RSS incluyen los Estándares Integrados de DDR (www.unddr.org) y las Notas de Orientación Técnica Integrada de RSS (http://dag.un.org/ handle/11176/387400).

Funcionarios de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia se reúnen con comandantes de los Liberianos Unidos por la Reconciliación y la Democracia para discutir el Programa de Desarme, Desmovilización, Rehabilitación y Reincorporación de 2004
Crédito: UN Photo/Astrid-Helene Meister

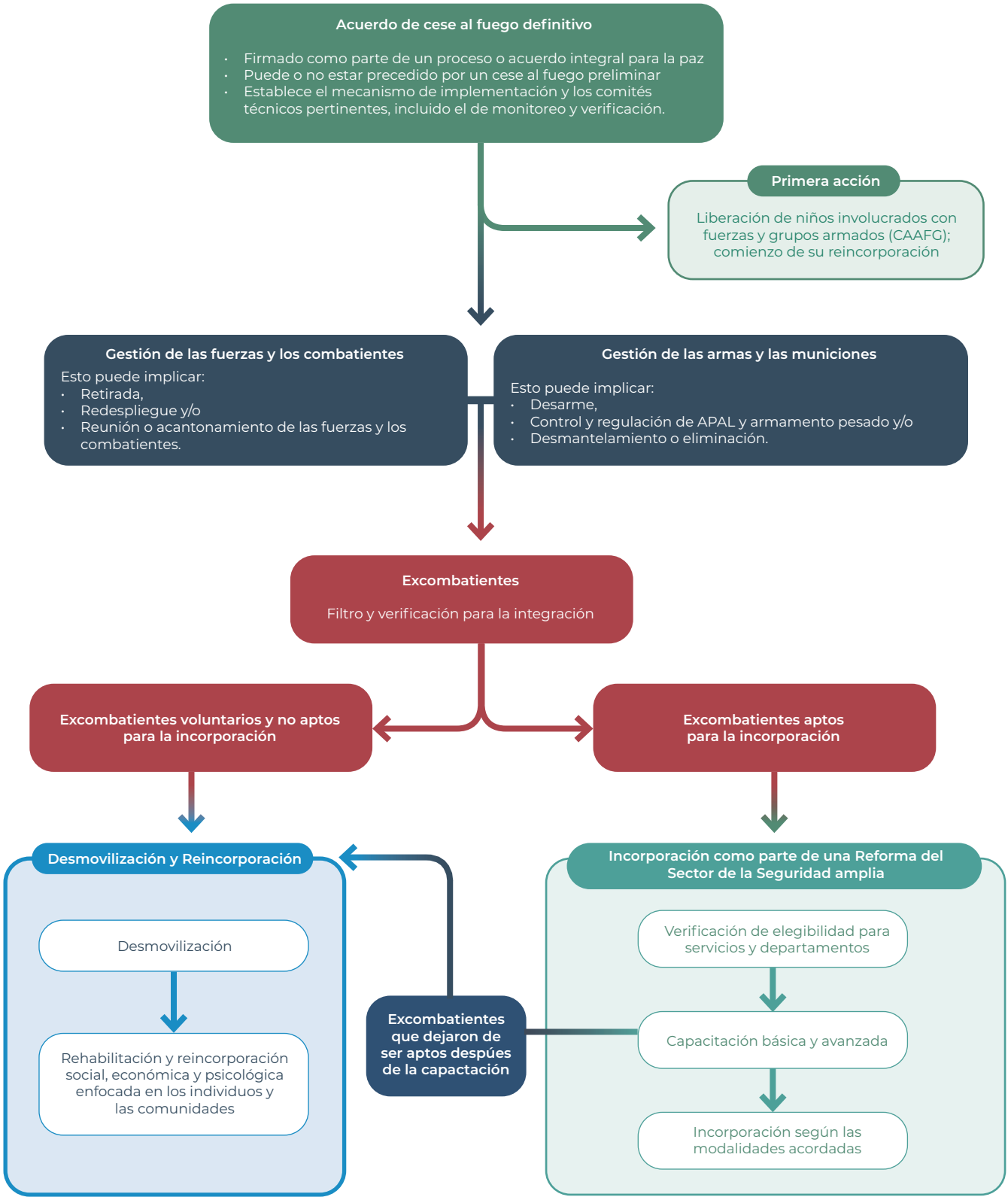
Si los orígenes o motores de un conflicto involucran al sector de la seguridad o su gobernanza, las negociaciones sobre la RSS generalmente asumen la prioridad y dan como resultado disposiciones más detalladas sobre el tema[40]. En el marco de los acuerdos de cese al fuego y con referencia a la RSS, las partes podrían negociar y acordar compromisos con principios generales arreglos institucionales y de gobernanza, para que se discutan como parte del proceso de paz y se asuman a través de procesos políticos, legislativos y constitucionales nacionales.

Los procesos de DDR sirven para desarticular grupos o entidades armados y ayudar a los excombatientes a regresar a la vida civil[41]. Además de los actores no estatales, estos procesos también pueden incluir fuerzas militares nacionales o fuerzas paramilitares. La integración de excombatientes en las instituciones de seguridad está generalmente vinculada a procesos de RSS a largo plazo. En este contexto, los mediadores pueden exhortar a las partes para que sean realistas en sus evaluaciones de demandas políticas, institucionales y de gobernanza relacionadas con la integración y de demandas de financiación, en el marco de un proceso de paz más amplio. Los procesos de DDR han abordado y apoyado cada vez más la gestión transitoria de las armas y municiones[42], así como la reducción de la violencia comunitaria durante las etapas de transición. Los acuerdos de cese al fuego definitivo suelen contener referencias más detalladas al DDR, aunque las partes tienden a negociar e incorporar disposiciones y principios que son de naturaleza relativamente amplia. El diseño real y la puesta en funcionamiento de un proceso de DDR integrado normalmente se discuten y acuerdan a través de los mecanismos establecidos por el acuerdo de cese al fuego, durante la fase de implementación y por un periodo de tiempo prolongado. Los principios y disposiciones relacionados con DDR incluyen varios plazos y condiciones. Algunos de estos son el establecimiento de instituciones encargadas de regir y ejecutar los programas de DDR; su composición y sus mandatos; el papel que se espera de la comunidad internacional (incluidos los donantes, las misiones y los órganos de la ONU); los plazos y lugares para el desarme; el momento en que se programa la desmovilización total de las fuerzas; instituciones encargadas de ejecutar el proceso de integración, si corresponde; el concepto de reincorporación; y la conclusión oficial del programa.

Puede que las partes quieran utilizar otros nombres además de “DDR”, de acuerdo con sus preferencias culturales y sus susceptibilidades relacionadas con el conflicto (véase la Figura 1). En el proceso de paz de Mindanao en Filipinas, los participantes acordaron utilizar términos como “normalización” y “desmantelamiento”

40. Es ampliamente sabido que los déficits de gobernanza del sector de la seguridad se encuentran entre las causas fundamentales de los conflictos, como se destaca en las resoluciones 2151 (2014) y 2553 (2020) del Consejo de Seguridad. Véase también ONU y Banco Mundial, Caminos para la Paz: Enfoques Inclusivos para Prevenir Conflictos Violentos, 2018, https:// openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337.
41. Véase el Módulo 2.10 de los Estándares Integrados de DDR de la ONU, https://www.unddr.org/wp-content/uploads/2021/02/IDDRS-2.10-The-UN-Approach-To-DDR.pdf.
42. Véase el Módulo 4.11 de los Estándares Integrados de DDR de la ONU, https://www.unddr.org/wp-content/uploads/2021/02/IDDRS-4.11-Transitional-Weapons-and-Ammunition-Management.pdf.

Figura 1: Modelo genérico de disposiciones finales de seguridad en un cese al fuego definitivo



en lugar de DDR. En Colombia, por ejemplo, el desarme de los miembros de las FARC se denominó "dejación de armas", mientras que su reintegración a la vida civil se denominó "reincorporación".

Dada la diversidad de funciones que desempeñan las mujeres en entornos afectados por conflictos, promover la integración del DDR con perspectiva de género en todas las etapas es crucial para el éxito y la sostenibilidad de las intervenciones. Como parte de este enfoque, los mediadores pueden tratar de crear un entorno protector, garantizar el acceso a los beneficios y asegurarse de que las mujeres participen significativamente en la evaluación, el diseño y la implementación de las iniciativas de DDR[43].

4.9 Minas, restos explosivos de guerra y artefactos explosivos improvisados

El alcance y la extensión de las disposiciones sobre la acción contra las minas y la remoción de restos explosivos de guerra y artefactos explosivos improvisados varían según el cese al fuego y las municiones utilizadas en un contexto determinado. Cuando corresponda, los mediadores y los equipos de apoyo a la mediación tienen la responsabilidad de garantizar que estos temas formen parte de los debates y de proporcionar u ofrecer acceso a información sobre posibles actividades de remoción, así como secuencias y periodos de tiempo relacionados. Las negociaciones para el cese al fuego definitivo normalmente abarcan el espectro completo de temas de acción contra las minas, incluido el establecimiento de o el enlace con organismos nacionales de coordinación de la acción contra las minas.

La acción humanitaria contra las minas y los esfuerzos para limpiar los restos explosivos de guerra y los artefactos explosivos improvisados pueden llevarse a cabo en cualquier etapa de un conflicto. Si las partes en conflicto no se muestran receptivas de inmediato a las actividades de remoción, entonces la educación sobre riesgos u otras actividades pueden proporcionar un punto de entrada "más sutil". Cuando se implementa durante las negociaciones, la acción contra las minas puede servir como una medida de fomento de la confianza e incluso como un punto de entrada para comprometerse con las partes del conflicto.

A menos que se gestionen con cuidado los intentos por aprovechar las actividades de remoción con fines de mediación, tales actividades pueden politizarse. Los mediadores pueden ayudar a minimizar este riesgo enfatizando que los esfuerzos humanitarios de acción contra las minas no dependen de alcanzar un acuerdo de cese al fuego formal.

4.10 Sustento logístico de las partes en conflicto

Los conflictos fomentan diferentes tipos de economías legales e ilícitas. Estas ayudan a las partes a mantener su potencial de estar en guerra proporcionándoles los medios para pagar, respaldar y abastecer a sus combatientes. Los procesos de paz pueden reducir el acceso de algunas partes a fondos y recursos si las actividades que les generan ingresos se definen como violaciones de un acuerdo. Entre ellas se encuentran la tributación ilegal, la explotación ilegal de recursos naturales, la trata de personas y el funcionamiento de economías de control.

En el periodo previo y durante la fase de implementación del cese al fuego, los mediadores pueden alentar a las partes del conflicto a discutir las modalidades de su sustento y a considerar formas pragmáticas de satisfacer sus necesidades no militares, especialmente si el acuerdo prohíbe actividades de las que dependían anteriormente.

Las actividades y percepciones de las partes sobre el proceso de paz en general pueden influir en su voluntad de discutir estos temas. En ausencia de soluciones de sustento logístico, la reducción de la capacidad de las partes para mantenerse por sí mismas demasiado pronto podría amenazar su supervivencia, por lo que pueden llegar a retirarse de las conversaciones o de la implementación de un acuerdo. Los mediadores tienen la posibilidad de pedir que se tengan en cuenta las percepciones de las comunidades locales en cualquier evaluación de las necesidades no militares de los combatientes.

El suministro de asistencia es un tema complejo, especialmente antes de la firma de un cese al fuego definitivo o de un acuerdo integral de paz. En algunos casos, se puede establecer un fondo fiduciario de donantes múltiples o una iniciativa impulsada por un solo donante para brindar la ayuda necesaria. En otros casos, el gobierno nacional puede asumir la responsabilidad general, aunque

43. Departamento de Operaciones de Paz de la ONU, Desarme, Desmovilización y Reintegración con perspectiva de género: Promoción de la Agenda Mujer, Paz y Seguridad, 2020, https:// peacekeeping.un.org/sites/default/files/ddr_wps-promoting-the-wps-agenda.pdf.

las partes no estatales, que tendrían que aceptar tal arreglo, podrían desconfiar del apoyo estatal. La asistencia suele ser en especie, según una escala y modalidad acordada, con mecanismos de monitoreo y verificación establecidos.

4.11 Notificación a las partes interesadas sobre un acuerdo de cese al fuego

Entre las partes interesadas, la perspectiva de un cese al fuego y la paz genera expectativas y aprensión. Al decidir la manera de compartir el acuerdo final de cese al fuego con todas las partes interesadas, las partes en conflicto abordan cuestiones tales como los medios y las modalidades de difusión, los requerimientos de traducción, las preferencias de formato y el tiempo. Para la difusión también se requiere estimar los recursos necesarios y la identificación y posicionamiento previo de estos.

Si hay retrasos en la difusión de un acuerdo de cese al fuego, podrían verse afectadas su credibilidad y sostenibilidad. Difundir la información a través de las redes sociales puede ser una forma rápida de llegar a las circunscripciones objetivo. Las partes también pueden plantearse detallar y presentar los aspectos más destacados del acuerdo de forma comprensible y atractiva utilizando un diseño innovador e infografías.

Sensibilización sobre las minas en Somalia
Una sección del terreno es acordonada durante una manifestación del Servicio de Acción contra las Minas de las Naciones Unidas en Mogadiscio, Somalia, 2013. El objetivo era llamar la atención sobre el gran número de minas y artefactos sin explotar que aún existen en el país.
Crédito: UN Photo/Tobin Jones

PUNTOS CLAVE DE ORIENTACIÓN: MEDIACIÓN DEL CONTENIDO DE UN ACUERDO DE

Estructura y contenido de un acuerdo

- No existe un modelo universal para un acuerdo de cese al fuego ideal. El contenido, el alcance y la secuencia de los temas que se pueden negociar y acordar se guían por las partes del conflicto, la dinámica del mismo y los objetivos del cese al fuego, dentro del contexto político, social y económico más amplio.
- Un texto sencillo, enfoques por fases, unas modalidades de implementación claramente definidas y los vínculos con el proceso político más amplio mejoran la sostenibilidad de un acuerdo de cese al fuego.
- Llegar a un acuerdo sobre los objetivos y principios de un cese al fuego puede generar confianza entre las partes y dar impulso a la negociación de otros asuntos relacionados con el cese al fuego.
- Al animar a las partes del conflicto a elaborar y actualizar periódicamente un glosario con definiciones de los términos acordados, los mediadores pueden contribuir a reforzar una comprensión común de los temas.
- Un acuerdo de cese al fuego tiene más probabilidades de ser sostenible si proporciona claridad sobre las partes firmantes e identifica otras partes que están asociadas, bajo el control de o alineadas con las partes firmantes.
- Para ser eficaz, un cese al fuego requiere consenso y claridad sobre las zonas geográficas a las que se aplica.
- Las negociaciones para el cese al fuego tienden a centrarse en asuntos de importancia crítica para las partes del conflicto. Sin embargo, es más probable que un cese al fuego sea creíble y sostenible si las negociaciones también hacen hincapié en la seguridad y la protección de los civiles.

Regulación, gestión y control de las fuerzas de combate y las armas

- La regulación, gestión y control de las fuerzas de combate y las armas puede involucrar una serie de modalidades. Aunque un cese al fuego busca “romper el contacto” entre las fuerzas para reducir el riesgo de incidentes o de nuevos conflictos, no requiere necesariamente la separación o el movimiento de todas las fuerzas.
- Las modalidades de gestión de las fuerzas y los combatientes son más eficaces si tienen en cuenta las posibles repercusiones para las mujeres y las comunidades locales, especialmente en contextos con altos índices de violencia sexual relacionada con el conflicto.
- Las partes del conflicto pueden utilizar diferentes términos para describir la gestión de las fuerzas, incluyendo la separación, el retiro, el redespliegue, la demarcación de áreas de control o zonas, la reunión, el acantonamiento y la concentración de fuerzas. La elección de los términos se rige por factores culturales, regionales y políticos, entre otros.
- La separación de las fuerzas plantea problemas especialmente graves en los conflictos asimétricos, en los que pueden intervenir diversos actores no firmantes y saboteadores. Los mediadores pueden ayudar a proteger el proceso de implementación del cese al fuego instando a las partes a contemplar métodos y modalidades de negociación que puedan minimizar la posible interferencia de dichos grupos.
- Los enfoques para la regulación, el control y la gestión de las fuerzas de las partes del conflicto —especialmente en lo que respecta a un cese al fuego preliminar— son más eficaces cuando son dinámicos, incrementales, innovadores y están vinculados a otras acciones en el proceso de paz más amplio, en lugar de considerarse de forma aislada.
- La regulación, el control y la gestión de las armas pequeñas, ligeras y pesadas pueden llevarse a cabo por separado o como parte de una separación de las fuerzas. Un análisis objetivo de las armas, las municiones y el equipo de combate es un requisito previo para asesorar a las partes en el desarrollo de una estrategia pragmática en este ámbito. Se recomienda a los mediadores buscar la orientación especializada en estos temas.
- La regulación y el control de las armas in situ pueden constituir una alternativa viable a la separación o el redespliegue de fuerzas a gran escala, especialmente en relación con el cese al fuego preliminar. Como esta opción permite a las partes retener el control de algunas de sus armas, los mediadores podrían querer explorarla como un paso preliminar hacia un cese al fuego.

- En un acuerdo, la definición de un cese al fuego y otras disposiciones pueden permitir o prohibir explícitamente ciertas acciones; en conjunto, estos elementos se recogen en un código de conducta. Los códigos de conducta contribuyen a reforzar la responsabilidad de las partes, a fortalecer el cumplimiento de las disposiciones y a mejorar la sostenibilidad de un acuerdo.
- Los códigos de conducta no se limitan a temas militares; lo ideal es que también prohíban la violencia sexual como táctica o arma de guerra y que rijan el comportamiento de las partes hacia la población civil y las infraestructuras civiles o humanitarias críticas. Durante las negociaciones para el cese al fuego preliminar en particular, se aconseja a los mediadores que hagan hincapié en la necesidad de cumplir con las normas y leyes para proteger la vida de los civiles.
- La creciente complejidad y necesidad de gestionar y coordinar el espacio aéreo y los territorios marinos impone a los mediadores la necesidad de buscar un asesoramiento especializado que permita entablar debates con conocimiento de causa.
- El desminado abarca una serie de opciones para mejorar la sensación general de seguridad y fomentar la confianza. Los mediadores pueden permitir a las partes acceder a los conocimientos técnicos y al asesoramiento que necesitan para explorar estas opciones. La implementación de opciones como el desminado humanitario, la identificación de riesgos y la educación no dependen del logro de un acuerdo de cese al fuego.
- En el período previo y durante la implementación del cese al fuego, los mediadores pueden alentar a las partes del conflicto a discutir el sustento logístico y a estudiar formas prácticas de satisfacer sus necesidades no militares. Este enfoque es especialmente pertinente si el cese al fuego prohíbe actividades a las que las partes recurrían anteriormente.
- Una separación de las fuerzas sostenible y duradera requiere un mecanismo de monitoreo y verificación eficaz y que incluya una perspectiva de género, lo que, a su vez, tiene implicaciones en materia de financiación y recursos.
- El uso innovador de mapas puede facilitar las discusiones y ayudar a seguir el progreso o el consenso entre las partes, como en el caso de la separación de las fuerzas. Este enfoque requiere que las partes revisen y se pongan de acuerdo sobre fuentes, escalas y tipos de mapas (como, por ejemplo, digitales o impresos), así como sobre técnicas de marcado y custodia. Siempre que sea posible, se pueden integrar en los acuerdos de cese al fuego, por ejemplo, como anexos, mapas con los calendarios o fases de acción acordados.

Disposiciones de seguridad provisionales, transitorias y finales

- La separación de las fuerzas y la prohibición de sus actividades pueden crear un “vacío de seguridad”, lo que deja el territorio abierto al control de otros grupos y posiblemente al desgobierno. Como parte de las negociaciones sobre las disposiciones provisionales de seguridad o las disposiciones transitorias de seguridad, los mediadores pueden instar a las partes a plantearse quién proporcionará la seguridad en estas zonas y cómo.
- Ambas disposiciones suelen ser políticamente delicadas, ya que pueden percibirse como un reconocimiento de la ausencia de Estado en ciertas áreas o una legitimación de la autoridad de un actor no estatal. Al mismo tiempo, brindan uno de los dividendos de paz más visibles para las comunidades locales.
- En el marco de esta Guía, el término “disposiciones finales de seguridad” (FSA) se refiere al estatuto y a la gobernanza acordados, en última instancia, de las fuerzas de combate, los combatientes y el sector de la seguridad en general, que pueden figurar en un acuerdo de cese al fuego definitivo. Las disposiciones finales de seguridad varían en cuanto a su alcance, así como a los elementos e instituciones que pueden abarcar en cada contexto. Dos de los temas más comunes que se discuten en el contexto de las FSA son la reforma del sector de la seguridad y el desarme, desmovilización y reintegración.
- Los mediadores pueden poner de relieve el carácter temporal de las ISA y las TSA ante las partes, al tiempo que abogan por que estas formulen y acuerden la aplicación de una hoja de ruta de las FSA basada en un calendario, que incluya tanto las instituciones como las modalidades de gobernanza. Las prórrogas o los retrasos indebidos de las ISA o las TSA pueden tener un impacto negativo en la sostenibilidad de un cese al fuego y del acuerdo de paz más amplio.

Capítulo 5

MEDIACIÓN DE UN MECANISMO DE MONITOREO Y VERIFICACIÓN DEL CESE AL FUEGO

En este capítulo se examinan los elementos básicos y principios que guían el establecimiento de un mecanismo de monitoreo y verificación del cese al fuego (M&V). Estos mecanismos pretenden mejorar la responsabilidad de las partes y aumentar la previsibilidad de sus acciones, con el objetivo de contribuir a la sostenibilidad y credibilidad del cese al fuego.

5.1 Elementos y terminología clave del M&V

Como parte de las garantías más amplias, las partes del conflicto suelen negociar el establecimiento de mecanismos políticos y operativos destinados a supervisar, promover y medir el cumplimiento de un acuerdo de paz a través de un conjunto de estructuras, comités u organismos de supervisión. Un mecanismo de M&V del cese al fuego puede visualizarse como un subconjunto de este marco de supervisión más amplio.

Los mecanismos de M&V más eficaces son realistas, aplicables y sostenibles; pueden involucrar una serie de actividades explícitas o implícitas, incluyendo el monitoreo, la verificación, la coordinación, el intercambio de información, la alerta temprana, la investigación, la presentación de informes y la resolución de disputas, aunque no todas estén estipuladas en un acuerdo de cese al fuego. El nivel de detalle de un mecanismo de M&V en las negociaciones y en los acuerdos formales varía según el contexto.

Un cese al fuego preliminar que se centra principalmente en el desescalamiento puede requerir niveles muy básicos de supervisión, coordinación mutua, intercambio de información y presentación de informes, sin ninguna capacidad para llevar a cabo la verificación. Por el contrario, los marcos de M&V para el cese al fuego definitivo tienden a ser más elaborados y abarcan no solo el cese al fuego, sino también las disposiciones de seguridad provisionales, transitorias y finales.

No hay definiciones establecidas para los elementos generales de los mecanismos de M&V. Por lo tanto, es vital que las partes del conflicto comprendan y se pongan de acuerdo sobre la terminología y las acciones implícitas asociadas a cada término. Esta sección ofrece descripciones generales del alcance, las acciones y las actividades asociadas a los términos comúnmente utilizados en el contexto del cese al fuego: monitoreo, verificación, investigación y presentación de informes.

El monitoreo se refiere, en términos generales, al proceso de seguimiento del estado de cumplimiento de un acuerdo utilizando medios visuales y técnicos de observación, así como la recopilación de información e informes de diversas fuentes. Los equipos de observadores y los dispositivos técnicos realizan estas actividades a distancia o in situ, de forma continua o periódica. El monitoreo puede ser pasivo, es decir, depender de una serie de fuentes de información especializadas o abiertas, pero con una capacidad limitada o nula de verificar dicha información. En cambio, una modalidad de monitoreo activo permite verificar de forma creíble los insumos mediante recursos específicos. La supervisión activa no siempre es posible, especialmente durante las fases iniciales de algunos casos de cese al fuego preliminar, cuando los niveles de confianza son bajos y los equipos de monitoreo tienen un acceso limitado.
Los equipos de monitoreo pueden ser las propias partes del conflicto; un tercero acordado mutuamente; o grupos conjuntos de representantes de todas las partes del conflicto, con o sin representantes de terceros.

La verificación sirve para corroborar la veracidad de los incidentes o acciones, con el objetivo de establecer si las acciones de una o varias partes del conflicto se ajustan a las disposiciones de un acuerdo. Las partes del conflicto acuerdan conjuntamente las modalidades y los mecanismos para la verificación de incidentes o acciones, como el redespliegue de fuerzas de un lugar a otro, o una presunta violación de un acuerdo de cese al fuego. Si los incidentes verificados se clasifican como violaciones de un acuerdo y las disposiciones pertinentes del acuerdo exigen una investigación, se puede iniciar una investigación para ayudar a establecer su atribución. La supervisión y recopilación periódica de información pueden servir de respaldo a un proceso de verificación. Un solo mecanismo suele encargarse de las funciones de monitoreo y verificación, aunque las partes pueden acordar la creación de mecanismos independientes en función de los requerimientos del contexto.

Las investigaciones son parte fundamental de un proceso de verificación. El objetivo de una investigación puede incluir la determinación de las circunstancias que rodean un suceso verificado o la atribución de la responsabilidad de un incidente a una persona o entidad que pertenezca o esté alineada con una o varias partes del conflicto. Los mediadores pueden instar a las partes del conflicto a acordar los principios rectores generales de los mecanismos de investigación como parte del acuerdo principal de cese al fuego, mientras que las modalidades detalladas pueden desarrollarse posteriormente, como parte de los planes de implementación. Los términos utilizados para referirse a las investigaciones pueden variar según las sensibilidades regionales y culturales.

Los organismos de investigación suelen requerir conocimientos técnicos o forenses, tienen un mandato específico y se espera que lleven a cabo su trabajo y den cuenta de él en la más estricta confidencialidad. Se puede utilizar un mecanismo de investigación independiente en el caso de violaciones muy delicadas que puedan tener implicaciones políticas y de seguridad de gran alcance. La inclusión de las mujeres en los mecanismos de investigación ayuda a promover la igualdad de género y puede facilitar las investigaciones sensibles, incluso en el caso de violaciones relacionadas con la violencia sexual en los conflictos. Los resultados de las investigaciones suelen presentarse a los órganos de supervisión que revisan las conclusiones y, en caso de violaciones probadas, atribuyen la culpabilidad. Tanto el proceso de investigación como el de verificación se basan en el acceso sin obstáculos y en las garantías de seguridad de los equipos o del personal designado.

La presentación de informes es esencial para el M&V y sustenta todas sus modalidades. Lo ideal es que el acuerdo de cese al fuego establezca claramente las líneas generales de información con respecto a las operaciones de M&V. Pueden establecerse instrucciones más específicas en procedimientos operativos estándar o documentos similares preparados para orientar la implementación. El nivel de detalle a negociar entre las partes debe evaluarse caso por caso.

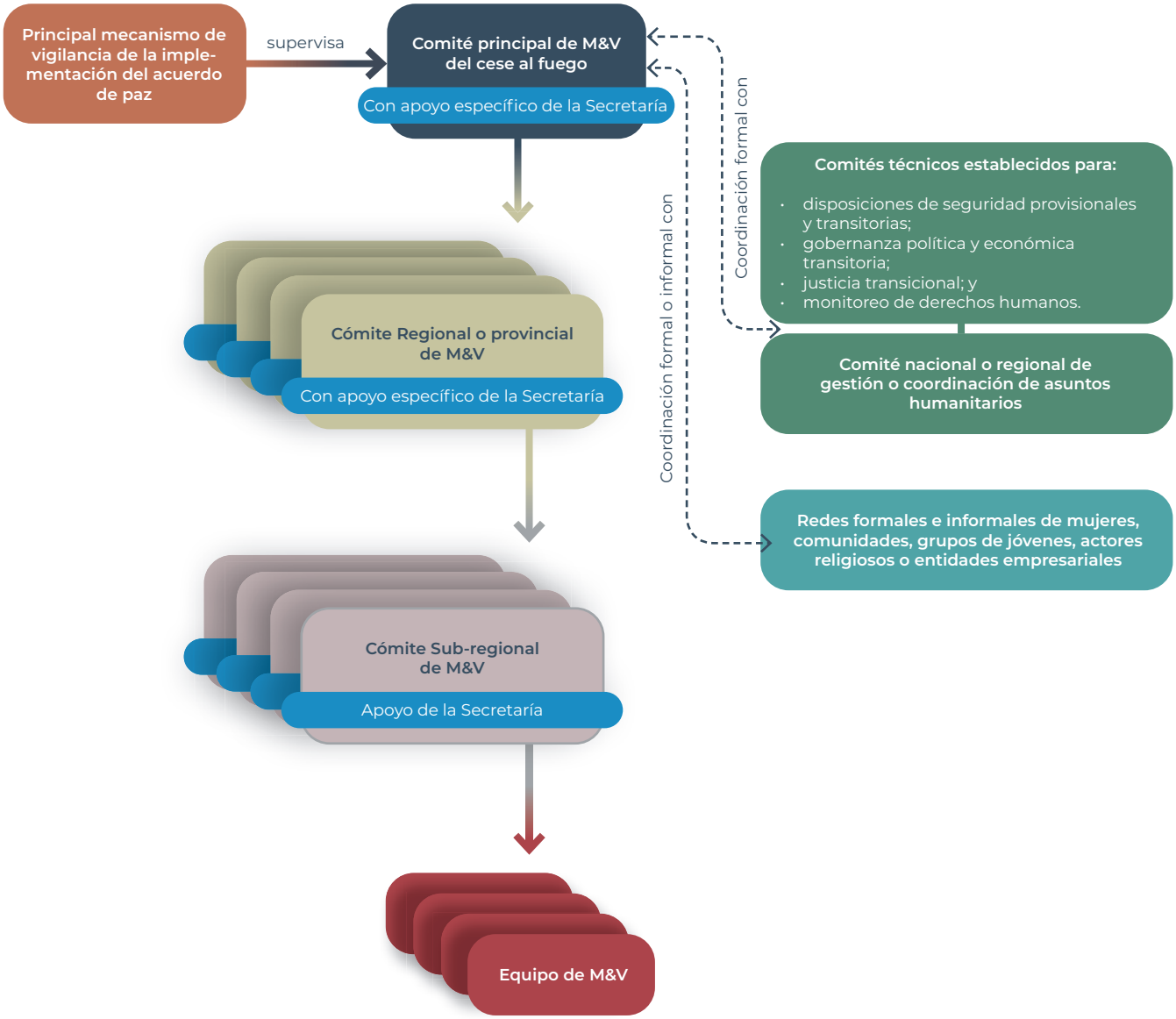
Entre los aspectos fundamentales de la presentación de informes se encuentran los procedimientos y ciclos de presentación de informes sobre las actividades de M&V, tanto a nivel interno como a los socios externos; los procedimientos de presentación de informes sobre las violaciones del cese al fuego y los resultados de las investigaciones, tanto para los casos individuales como para los datos compilados; y la gestión de la información y su confidencialidad, en particular con respecto a la identidad de sobrevivientes de la violencia sexual, para quienes el estigma social y otras consecuencias pueden tener impactos de por vida. Los informes periódicos, elaborados conjuntamente por las partes del conflicto, dirigidos a las partes interesadas, identificadas y acordadas mutuamente, contribuyen a aumentar la transparencia y a generar confianza en el proceso. Las partes del conflicto deben acordar el contenido de dichos informes.

5.2 Diseño de un mecanismo básico de M&V

El alcance, el papel, la función y la composición de un mecanismo de M&V de cese al fuego varían de un contexto a otro, ya que estos sistemas requieren enfoques adaptados. Sin embargo, algunos elementos suelen ser comunes a los mecanismos de M&V y pueden reforzar un acuerdo de cese al fuego.

En general, un mecanismo de M&V es parte integrante de un marco más amplio encargado de supervisar la implementación de un acuerdo de paz. El mecanismo de M&V suele presentar información a un órgano de supervisión política designado, que también puede ser responsable de orientar los mecanismos políticos y económicos definidos por un acuerdo de paz global. No obstante, en las negociaciones preliminares para el cese al fuego, las partes del conflicto pueden decidir que dicha supervisión política no es factible ni necesaria para empezar, y que podría incorporarse más adelante.

Figura 2: Modelo genérico de un mecanismo de monitoreo y verificación



NOTAS

- El mecanismo principal de M&V del cese al fuego generalmente recibe orientación de un mecanismo principal de supervisión política, si se establece uno, y le rinde cuentas.
- El número de comités y equipos de M&V a nivel regional y subregional varía según los contextos, cuyos detalles son negociados y acordados formalmente por las partes del conflicto.
- La naturaleza de las relaciones entre el mecanismo de M&V del cese al fuego y las redes formales e informales de las comunidades, las mujeres, los grupos de jóvenes, los actores religiosos o las entidades comerciales varía según los contextos y requiere un acuerdo formal entre las partes.
- Para que el mecanismo de M&V sea creíble y tenga capacidad de respuesta, es esencial que la composición de todos los comités incluya una perspectiva de género.
- Un tercero, si se le invita a apoyar un mecanismo de M&V, puede desempeñar una amplia gama de funciones, desde la provisión de asesores técnicos y personal para las secretarías hasta la presidencia o facilitación del mecanismo en alguno o todos los niveles

Dentro de un mecanismo de M&V, un comité principal de supervisión del cese al fuego, o su equivalente, suele estar en la cúspide y asume la responsabilidad general de las funciones de M&V. Los subcomités o subestructuras pueden ayudar al comité principal a proporcionar una cobertura completa de la zona de cese al fuego; a cada uno se le puede confiar la gestión de las funciones de M&V en sectores específicos de la zona de cese al fuego. El comité y los subcomités suelen contar con el apoyo de equipos de monitoreo que actúan a nivel local. Estos equipos representan la presencia de monitoreo más visible en las comunidades afectadas (véase la Figura 2).

La toma de decisiones se delega a menudo en niveles inferiores para apoyar la resolución oportuna de los conflictos y evitar su intensificación. Solo los conflictos que no pueden resolverse a nivel local o sobre el terreno se remiten a un comité de nivel superior. La composición conjunta de un mecanismo de M&V y su comité principal o subcomités y equipos puede permitir a las partes del conflicto interactuar, intercambiar información, establecer relaciones personales, prever posibles conflictos y emprender actividades de prevención y resolución, todo lo cual contribuye a mantener un cese al fuego.

5.3 El papel de los diferentes actores en los mecanismos de M&V

El establecimiento de un mecanismo de M&V se rige por el tipo de acuerdo de cese al fuego, su mandato y la dinámica local del conflicto, que puede afectar el acceso y las garantías de seguridad para los observadores. Las partes del conflicto desempeñan un papel fundamental al instituir diversos foros del mecanismo y acordar el número y la composición de los representantes designados, incluso en lo que respecta al rango y al equilibrio de género. En esta sección se esbozan varias opciones en torno a las funciones que pueden desempeñar terceros, actores nacionales, la sociedad civil y las comunidades locales en apoyo de los mecanismos de M&V.

5.3.1 Terceros

Un tercero creíble suele servir como garantía adicional de transparencia y responsabilidad, y como elemento disuasorio contra las violaciones del cese al fuego y la impunidad. Los terceros suelen ser fundamentales para el funcionamiento eficaz de un mecanismo de M&V. De hecho, a menos que terceros desempeñen un papel formal o informal en el funcionamiento de un mecanismo de M&V, algunas partes del conflicto pueden percibirlo como carente de transparencia u objetividad.

Esta Guía define a un “tercero” como una persona, una organización, uno o más Estados miembros de la ONU, o cualquier combinación de estos terceros nacionales entidades, siempre y cuando no sean parte del conflicto, son mutuamente aceptables y, a petición de las partes en conflicto, pueden desempeñar un papel específico en la supervisión y verificación de un cese al fuego. La necesidad, identificación, alcance y mandato de los terceros suelen ser temas polémicos durante los procesos de paz, especialmente durante las negociaciones para el cese al fuego.
Un tercero puede ser una entidad nacional o internacional. Un tercero internacional puede coordinar, colaborar o trabajar conjuntamente con terceros actores nacionales, u operar independientemente de ellos. Históricamente, las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y subregionales, los Estados Miembros de la ONU a título individual, un consorcio de Estados creado en circunstancias específicas y las organizaciones religiosas han desempeñado diferentes tipos de funciones de terceros internacionales en los mecanismos de M&V del cese al fuego (véase la Sección 5.3.2 y la Tabla 1).

Las partes del conflicto pueden invitar a una entidad nacional a apoyar un mecanismo de M&V sin ninguna contribución o apoyo directo o formal de terceros externos. Pueden hacerlo basándose en las preferencias o en vista de la dinámica contextual de seguridad y política que impide que terceros internacionales desempeñen un papel formal de M&V. Aunque todos los mecanismos de M&V requieren muchos recursos, los que cuentan con el apoyo de un tercero nacional tienden a enfrentarse a retos adicionales relacionados con los recursos y capacidades técnicas, financieras y humanas. Sin embargo, en comparación con los agentes externos, suelen operar con un conocimiento más detallado de la situación local.

Al aconsejar a las partes que tengan en cuenta la financiación, la disponibilidad de personal de apoyo de la secretaría y las capacidades técnicas y los plazos necesarios para establecer dichas secretarías y estructuras de apoyo, los mediadores pueden ayudarles a negociar las opciones de los mecanismos de M&V. Así, los mediadores pueden aclarar que un tercero puede asumir una o varias de las siguientes responsabilidades:

- participación plena en todas las funciones y en todos los niveles de un mecanismo de M&V
- implementación del monitoreo y la verificación, ya sea como parte integral o independiente de un mecanismo nacional de M&V
- supervisión estratégica mediante la participación en comités de supervisión como observadores, garantes o miembros

- provisión de recursos para un mecanismo de M&V
- suministro de servicios de secretaría a un mecanismo de M&V
- suministro de apoyo o asesoramiento técnico, sin estar integrado en un mecanismo de M&V.

En 2019, en el proceso de paz de Bangsamoro, en Filipinas, un mecanismo nacional de M&V operó junto a un organismo internacional de supervisión sin integrarse en él[44].
En octubre de 2015, el Gobierno de Myanmar y las organizaciones armadas étnicas firmaron el Acuerdo de Cese al Fuego Nacional, que estableció un Comité Conjunto de Monitoreo del Cese al Fuego tripartito en el que participan el ejército nacional, las organizaciones armadas étnicas y la sociedad civil. Los terceros internacionales no tenían ningún papel en el mecanismo[45].

5.3.2 Sociedad civil y comunidades locales

Entre las partes interesadas más importantes de un proceso de paz se encuentran las organizaciones nacionales y locales de la sociedad civil, incluidos los grupos de mujeres y las comunidades civiles. A través de la participación directa en los mecanismos de M&V, estos grupos pueden aumentar el carácter inclusivo y la credibilidad de las estructuras. Las siguientes consideraciones pueden ayudar a orientar si pueden participar y cómo:

- ¿Cómo se definen y perciben los grupos de la sociedad civil o las comunidades locales en el contexto local? ¿Cómo están representados?
- ¿Las comunidades locales pueden desempeñar un papel imparcial? ¿Cuál es su relación con las partes del conflicto?
- ¿Cómo se seleccionan estas personas o grupos de personas, se les asignan tareas, se les nombra o se les permite ser voluntarios? ¿Cómo van a estar equipados para desempeñar su papel?
- ¿Cuál ha sido y cuál podría ser el alcance y la naturaleza de sus funciones formales o informales en el mecanismo o en la resolución del conflicto en general?
- ¿Deben integrarse en el mecanismo de M&V o deben trabajar de forma paralela y coordinada?
- ¿Podrían servir como terceras partes creíbles (véase la Sección 5.3.1)?
- ¿Tienen un historial de participación en anteriores mecanismos de M&V y, si es así, cuál fue la naturaleza de su participación y su resultado?
- ¿Cómo se garantizará su seguridad personal?

El papel que podrían o deberían desempeñar los grupos de la sociedad civil y las comunidades locales en un mecanismo de M&V del cese al fuego depende del contexto específico. Los mediadores podrían familiarizarse con los correspondientes beneficios, riesgos y oportunidades, guiados por el principio de "no hacer daño" (véase la Sección 3.6).
Los roles de M&V a cargo de la sociedad civil y las comunidades locales generalmente se encuentran en una de las siguientes categorías, aunque las partes pueden desarrollar enfoques híbridos (véase la Tabla 1).

- **Monitoreo civil del cese al fuego.** Los grupos o individuos de la sociedad civil o las organizaciones comunitarias desempeñan esta función monitoreando y reportando las infracciones de las disposiciones pertinentes de un cese al fuego. Su grado de involucramiento en otros aspectos del M&V, como la verificación, las investigaciones y la atribución en caso de infracciones probadas, varía mucho, desde ser muy extenso a ninguno. La relación entre estos observadores y el mecanismo de M&V normalmente se formaliza y puede evolucionar con el tiempo.

- **Mecanismos de protección civil.** Este enfoque se centra más en la prevención de conflictos o incidentes, la alerta temprana, la protección y el desescalamiento, y menos en la vigilancia y la denuncia de las infracciones. Los participantes trabajan en colaboración con las estructuras formales de M&V sin estar formalmente integrados en ellas.

Al animar a las partes a garantizar la diversidad de género y edad en los mecanismos de M&V, los mediadores pueden sugerir la adopción de modalidades específicas para cada contexto. Este enfoque es aplicable independientemente de que las partes consideren la opción de un tercero nacional o internacional, ya que se espera que los equipos y mecanismos de M&V de cualquiera de los dos modelos estén equilibrados en cuanto al género e incluyan a los jóvenes. La Sección 5.4 ofrece a los mediadores consideraciones específicas para ayudar a orientar los debates sobre las ventajas de las estructuras de M&V con perspectiva de género.

44. Los Términos de Referencia del Equipo Internacional de Monitoreo, https://peace.gov.ph/wp-content/uploads/2019/04/IMT-TOR-APR-2019.pdf.
45. Acuerdo de Cese al Fuego Nacional entre el Gobierno de la República de la Unión de Myanmar y las Organizaciones Étnicas Armadas, 2015, https://peacemaker.un.org/node/2701

Tabla 1: Conformación de algunos mecanismos de monitoreo y verificación

Contexto	Mecanismo de M&V del cese al fuego	Fecha de establecimiento	Components		
			Tercero internacional	Partes del conflicto	Sociedad civil
Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP[46])*	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas	1949	✓	✗	✗
Acuerdo de Cesación General de las Hostilidades (Filipinas)[47]	Comités de coordinación para la cesación de las hostilidades; Equipos de Monitoreo Local	1997	✗	✓	✓
Acuerdo de cese al fuego en las montañas Nuba de Sudán[48]	Comisión Militar Conjunta	2002	✓	✓	✗
Acuerdo General de Paz entre el Gobierno de la República de Sudán y el Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán/Ejército Popular de Liberación de Sudán[49]	Comité Militar Conjunto del Cese al Fuego	2005	✓	✓	✓
Acuerdo de Cese al Fuego Nacional entre el Gobierno de la República de la Unión de Myanmar y las Organizaciones Étnicas Armadas[50]	Comité Conjunto de Monitoreo del Cese al Fuego	2015	✗	✓	✓
Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Colombia)[51]	Mecanismo de Monitoreo y Verificación	2016	✓	✓	✓ ++
Acuerdo político para la paz y la reconciliación en la República Centroafricana[52]	Comité Ejecutivo de Monitoreo	2019	✓	✓	✓

* Las partes en conflicto se coordinan con el UNMOGIP según los mecanismos acordados. No forman parte de ningún mecanismo conjunto de M&V.
++ El Mecanismo de Monitoreo y Verificación tenía mecanismos formales de coordinación con los actores de la sociedad civil. No obstante, estos últimos no se integraron en el mecanismo de M&V.
Los mecanismos de M&V del cese al fuego suelen desarrollar mecanismos informales de coordinación y colaboración con los actores de la sociedad civil para sus operaciones. Este gráfico no refleja esos acuerdos.

46. Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y Pakistán (UNMOGIP) https://peacekeeping.un.org/en/mission/unmogip.
47. Acuerdo para la Cesación General de las Hostilidades, 1997, https://www.peaceagreements.org/view/244.
48. Acuerdo de cese al fuego en las montañas Nuba de Sudán, 2002, https://peacemaker.un.org/sudan-nubamountains-ceasefire2002.
49. Acuerdo General de Paz entre el Gobierno de Sudán y el SPLM/A, 2005, https://peacemaker.un.org/node/1369.
50. Acuerdo de Cese al Fuego Nacional entre el Gobierno de la República de la Unión de Myanmar y las Organizaciones Étnicas Armadas, 2015, https://peacemaker.un.org/node/2701.
51. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016, https://unmc.unmissions.org/sites/default/files/s-2017-272_e.pdf.
52. Acuerdo político para la paz y la reconciliación en la República Centroafricana2019https://www.peaceagreements.org/viewmasterdocument/2147.

5.4 Fortalecimiento de la protección y la seguridad de los civiles mediante mecanismos de M&V

Al destacar las medidas para responder a las violaciones del cese al fuego que amenazan la seguridad y la protección de los civiles, esta sección señala la necesidad de concientizar y apoyar la diversidad de edad y de género en los marcos de M&V. Durante las negociaciones, los mediadores pueden animar a las partes del conflicto a considerar integrar los siguientes elementos del documento de cese al fuego en desarrollo, incluso proporcionándoles acceso a asesoramiento y asistencia técnica:

- adopción de mecanismos de M&V inclusivos que permitan a las partes interesadas, como la sociedad civil, las mujeres y los grupos de jóvenes, desempeñar un papel significativo (como parte o en apoyo de los comités creados para informar, recibir, responder e investigar las violaciones), una etapa que adquiere especial importancia con respecto a la gestión de posibles violaciones del cese al fuego relacionadas con la seguridad y la protección de los civiles, violencia sexual relacionada con el conflicto y coordinación humanitaria
- principios para la prestación de servicios y apoyo a los supervivientes de la violencia y los abusos en zonas afectadas por el cese al fuego
- disposiciones relativas a la protección de los civiles, los códigos de conducta y el manejo de las violaciones, todo lo cual puede destacarse en los mensajes y materiales de divulgación sobre el cese al fuego para las comunidades, incluidas las mujeres y los jóvenes
- disposiciones relativas a los mecanismos de M&V que pueden recibir informes de violaciones directamente de civiles y compromisos de organizaciones civiles
- comités para el desarrollo de procedimientos operativos estándar que establezcan modalidades que tengan en cuenta el género y la edad para recibir y recoger información sobre incidentes y denuncias de personas que hayan sufrido violencia sexual o de género relacionada con el conflicto
- compromisos claros para proporcionar un entorno propicio para las actividades de M&V y para proteger la confidencialidad de la información delicada y la identidad de las personas, especialmente las que proporcionan información sobre la violencia sexual, de manera que se refleje un enfoque centrado en el superviviente y los principios de “no hacer daño” y de consentimiento informado
- compromisos claros de cumplir con el derecho internacional humanitario y la legislación internacional sobre derechos humanos al realizar una amplia gama de actividades de M&V, especialmente con respecto a la seguridad y la protección de los civiles.

En contextos en los que terceras partes internacionales desempeñan un papel importante en el apoyo a las actividades de M&V, a menudo se espera que asuman responsabilidades más amplias. Pueden encargarse de aportar conocimientos técnicos, asesorar sobre el desarrollo de procedimientos operativos estándar que tengan en cuenta el género y la edad, formar a los representantes de las partes e informar sobre el estado de cumplimiento de las cuestiones relacionadas con la seguridad y la protección de los civiles. Pero, en algunos contextos, los mecanismos de M&V pueden carecer del mandato o la capacidad técnica para responder a las cuestiones relativas a la protección de los civiles. En estas situaciones, los mediadores pueden buscar claridad sobre qué sistemas o actores ajenos al mecanismo de M&V pueden o tienen el mandato de llevar a cabo el seguimiento y la presentación de informes sobre estos temas, y cómo sus esfuerzos pueden complementar el trabajo de M&V.

5.5 Solución de problemas, resolución de conflictos y toma de decisiones en los mecanismos de M&V

La solución de problemas, la prevención y resolución de conflictos y la reducción de las tensiones son las bases de cualquier mecanismo de implementación. Tras la firma de un cese al fuego, estas funciones tienden a asumir una mayor importancia, ya que el número de quejas y disputas puede aumentar, e incluso las infracciones menores pueden conducir a una rápida escalada de las tensiones.
La naturaleza de las disputas puede variar considerablemente, al igual que las respuestas. Las disputas relacionadas con el cese al fuego que giran en torno a las ambigüedades de las disposiciones específicas del acuerdo suelen remitirse a los órganos superiores de seguridad o de supervisión política, preferiblemente de acuerdo con los términos establecidos en el acuerdo. Otras pueden estar relacionadas con la ocurrencia o el resultado de una verificación o investigación de violaciones del cese al fuego, o a las quejas y reclamaciones

de la sociedad civil o de la comunidad local, transmitidas a un mecanismo de M&V.

Los mediadores pueden aconsejar a las partes del conflicto que incluyan en sus acuerdos procesos formales para la resolución de problemas y disputas, haciendo hincapié en que estas disposiciones facilitan el desescalamiento, especialmente en el caso de los ceses al fuego preliminares. Durante la fase de implementación del cese al fuego, estas disposiciones pueden permitir a las partes desarrollar sus procedimientos operativos estándar.

La naturaleza conjunta de las estructuras de M&V puede incorporar una variedad de garantías y facilitar la prevención y resolución de conflictos entre las partes interesadas (véase la Figura 2). En muchos casos, estas garantías y funciones se ven reforzadas mediante la inclusión de terceros, que pueden asumir una serie de funciones, como el arbitraje, el monitoreo, la verificación y las investigaciones.

La mayoría de los acuerdos de cese al fuego incluyen un proceso de toma de decisiones basado en el consenso o en una votación por mayoría. Aunque construir este consenso puede llevar tiempo, hacerlo fomenta la apropiación y la confianza entre las partes. Si las partes del conflicto dirigen y gestionan la supervisión del cese al fuego sin la participación de un tercero, pueden optar por apoyar la toma de decisiones y la resolución de conflictos mediante opciones de rotación o copresidencia, o equilibrando la representación dentro del mecanismo. Si hay terceros implicados en los sistemas de M&V, su imparcialidad puede ayudar a las partes del conflicto a llegar a un consenso, o pueden tener el "voto decisivo" en una decisión.

5.6 Tecnología y mecanismos de M&V

En el contexto más amplio de la mediación de cese al fuego y, específicamente, en lo que respecta a la facilitación del M&V, los mediadores pueden aconsejar a las partes que exploren el uso de herramientas tecnológicas. Aunque la tecnología no sustituye los esfuerzos humanos en materia de M&V, tiene el potencial de complementarlos y apoyarlos[53]. Las siguientes actividades de M&V del cese al fuego pueden beneficiarse del uso de la tecnología:

- la gestión de la información, que implica procesos de recolección, cotejo, síntesis, análisis, almacenamiento y difusión de la información
- la notificación y la gestión de las infracciones del cese al fuego, incluidos los procedimientos de clasificación y respuesta a las infracciones, así como los medios que pueden utilizar las partes interesadas para notificar presuntas infracciones o presentar quejas, como las plataformas en teléfonos celulares dotadas de un sistema de información geográfica
- funciones de monitoreo y verificación, incluyendo sensores aéreos (aviones, vehículos aéreos no tripulados y otros drones, o globos) y plataformas terrestres (radares, sensores de detección de movimiento, cámaras), cuyo uso puede requerir un concepto acordado de operaciones para abordar puntos delicados
- recolección y gestión de datos delicados en el contexto de las ISA, TSA y FSA, y el uso de la tecnología para la recopilación de datos sobre combatientes, armas y equipos en estos procesos.

Se anima a los mediadores a tener en cuenta las siguientes consideraciones al evaluar la aplicabilidad de las opciones tecnológicas:

- el valor añadido específico de la tecnología propuesta
- los recursos y los conocimientos técnicos
- necesarios para instalar, utilizar, mantener, reparar y actualizar la tecnología propuesta
- los conocimientos técnicos, las capacidades existentes y el nivel de comodidad con el uso de la tecnología propuesta, tanto entre las partes como entre las personas u organismos necesarios para su funcionamiento
- la seguridad de la información y otros riesgos asociados a la tecnología propuesta
- el entorno que permite su funcionamiento (por ejemplo, la presencia de infraestructura de telecomunicaciones celulares y su cobertura si se considera la presentación de informes de cese al fuego de fuente abierta)
- la proveniencia de la tecnología y sus posibles
- implicaciones políticas, así como la opción de diversificar las fuentes para obtener el apoyo de las partes del conflicto
- la amplia confianza del público y la percepción de la tecnología propuesta.

53. Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de la ONU y Centro para el Diálogo Humanitario, Tecnologías Digitales y Mediación en Conflictos Armados, 2019, https://peacemaker.un.org/sites/peace- maker.un.org/files/DigitalToolkitReport.pdf.

PUNTOS CLAVE DE ORIENTACIÓN: MECANISMO DE M&V DEL CESE AL FUEGO

Naturaleza y tipo de un mecanismo de M&V

- Los mecanismos de monitoreo y verificación (M&V) del cese al fuego tienen por objeto mejorar la confianza de las partes del conflicto y aumentar la previsibilidad de sus acciones, a fin de contribuir a la sostenibilidad y credibilidad del cese al fuego.
- Los mecanismos de M&V más eficaces son realistas, aplicables y sostenibles. Dicho esto, los mecanismos de M&V son, en el mejor de los casos, facilitadores. La sostenibilidad de un cese al fuego se basa en la voluntad de las partes del conflicto de cumplir sus compromisos.
- Un mecanismo de M&V es parte integrante de un marco más amplio de supervisión de la implementación de un acuerdo de paz o de un acuerdo de cese al fuego. El mecanismo de M&V suele depender de un órgano de control político designado.
- El concepto, el alcance y la estructura de un mecanismo de M&V están impulsados y guiados por la naturaleza y los objetivos de un cese al fuego. El cese al fuego preliminar puede tener un monitoreo básico. Por el contrario, los marcos de M&V para el cese al fuego definitivo tienden a ser más elaborados, abarcando no solo el cese al fuego, sino también las disposiciones de seguridad provisionales, transitorias y finales.
- Una función clave del mediador es facilitar el consenso entre las partes del conflicto sobre los elementos básicos de un mecanismo de M&V, incluidos los objetivos de M&V, un marco conceptual, los procedimientos y las funciones y responsabilidades de las diferentes partes interesadas.
- Dentro de un mecanismo de M&V, un comité principal de supervisión del cese al fuego, o su equivalente, suele estar en la cúspide y asume la responsabilidad general de las funciones de M&V. Los subcomités o estructuras pueden ayudar al comité principal a proporcionar una cobertura completa de la zona del cese al fuego. Su trabajo está apoyado por equipos de monitoreo que operan a nivel local.
- La claridad en la forma de tomar decisiones y de gestionar las disputas o desacuerdos dentro de las estructuras de M&V puede reforzar un acuerdo de cese al fuego y mejorar su sostenibilidad.
- La complejidad de algunos contextos exige un enfoque incremental del M&V. En estos casos, los mediadores pueden exhortar a las partes a incorporar disposiciones en los acuerdos de cese al fuego que permitan una expansión progresiva de las actividades de M&V, que suelen evolucionar en términos de alcance, detalles y estructuras.

Capacidades y recursos para los mecanismos de M&V

- Una comprensión adecuada de los aspectos técnicos del M&V puede ayudar a las partes a desarrollar opciones pragmáticas para las negociaciones. Los mediadores pueden apoyar a las partes evaluando continuamente su necesidad de construcción de capacidades y facilitando la asistencia solicitada de forma transparente y equitativa.
- Los marcos de M&V requieren capacidades, tiempo y recursos especializados una vez que comienza la implementación del cese al fuego. Al garantizar que las partes tengan acceso a asesoramiento técnico durante las negociaciones, los mediadores pueden ayudarles a ser realistas sobre las opciones del marco de M&V.
- Los mediadores pueden aconsejar a las partes que exploren la aplicabilidad de las herramientas tecnológicas. Aunque la tecnología no puede sustituir los esfuerzos humanos en materia de M&V, tiene el potencial de complementarlos y apoyarlos. Entre las actividades de M&V que pueden beneficiarse del uso de la tecnología se encuentran la gestión de la información, las funciones de monitoreo y verificación a distancia y la recopilación de datos para las disposiciones de seguridad provisionales, transitorias y finales.

Roles de las partes interesadas en los mecanismos de M&V

- Las partes del conflicto desempeñan un papel fundamental en el diseño de los mecanismos de M&V al acordar los diversos procesos y foros del mecanismo y su composición, incluido el número, rango y equilibrio de género de sus integrantes.
- Un tercero confiable puede servir como garante adicional de transparencia y responsabilidad y como elemento disuasorio contra las violaciones del cese al fuego y la impunidad. Estos actores externos suelen ser fundamentales para el funcionamiento eficaz de un mecanismo de M&V.
- Un mecanismo de M&V bien dotado de recursos, con perspectiva de género y etaria es fundamental para garantizar la credibilidad y la sostenibilidad de un cese al fuego que contenga amplias disposiciones sobre la seguridad y protección de los civiles. En los casos en que terceros internacionales tengan la tarea de apoyar los mecanismos de M&V, muchas veces se espera que asuman alguna responsabilidad en estas áreas.
- Los mediadores pueden alentar a las partes del conflicto a negociar, acordar y articular sin ambigüedades los posibles roles y responsabilidades de las mujeres, los grupos de jóvenes, la sociedad civil y las comunidades locales en un marco de M&V del cese al fuego. Estas etapas pueden tener el efecto de generar más apropiación sobre un cese al fuego entre las comunidades, al mismo tiempo que mejoran su credibilidad y sostenibilidad.
- Los roles de M&V a cargo de la sociedad civil y las comunidades locales generalmente caen en una de dos categorías, aunque las partes pueden desarrollar enfoques híbridos. La primera categoría es el monitoreo ciudadano del cese al fuego, mediante el cual los actores de la sociedad civil supervisan e informan sobre violaciones de acuerdo con las disposiciones pertinentes del acuerdo. Por su parte, el segundo enfoque se centra más en la protección de los civiles, incluso a través de la prevención de conflictos o incidentes, la alerta temprana, la protección y la distensión.

Monitoreo del cese al fuego en Kidal, norte de Malí
Una comisión mixta visita Kidal en el norte de Malí para monitorear el acuerdo de cese al fuego firmado por el Gobierno de Malí y los rebeldes tuareg en 2013.
Credito: UN Photo/Blagoje Grujicé

Capítulo 6

PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN

La implementación de un acuerdo de cese al fuego es un proceso complejo que implica una planificación detallada, amplios recursos y la participación de múltiples partes interesadas o entidades, especialmente cuando se busca un cese definitivo, que suele tener un alcance más amplio. Este capítulo repasa consideraciones relacionadas con el fin de facilitar la implementación sostenible de un acuerdo de cese al fuego.

6.1 Vínculos entre las fases de mediación y de implementación

Es posible que un mediador no siempre sea directamente responsable de apoyar la implementación de un acuerdo de cese al fuego, o que tenga el mandato de hacerlo. Asimismo, los miembros de los equipos de negociación de las partes del conflicto pueden no tener un rol directo en los mecanismos establecidos para supervisar la implementación del acuerdo.

Cierto grado de continuidad, al menos para el personal seleccionado, puede ser clave para la implementación sin problemas de un acuerdo de cese al fuego, pero circunstancias y exigencias imprevistas pueden obstaculizar dicha continuidad. Por lo tanto, se aconseja a los mediadores que consulten e involucren a los organismos gubernamentales que podrían estar potencialmente involucrados en el apoyo a la implementación y que comiencen este proceso mucho antes de la finalización del acuerdo. Del mismo modo, los mediadores pueden aconsejar a las partes que nombren personal para los mecanismos de implementación.

Desde la perspectiva de la población, los beneficios más visibles e impactantes de cualquier iniciativa de paz tienden a ser el fin de las operaciones militares y la estipulación de arreglos de seguridad, según lo consignado en un acuerdo de cese al fuego. Los largos retrasos en el inicio de la implementación del cese al fuego o las ambigüedades sobre lo que implica el acuerdo pueden tener graves repercusiones en términos de credibilidad y mayor confianza en el propio proceso de paz.

Estos riesgos enfatizan que es imprescindible una transición tranquila desde la negociación y la firma de un acuerdo hasta su implementación, así como el papel fundamental de una estrategia de comunicación y promoción para superar esta transición. Los mediadores pueden ayudar a facilitar la transición alentando a las partes a comunicar y sensibilizar a sus respectivas estructuras de mando y fuerzas sobre las obligaciones y responsabilidades que surgen del acuerdo de cese al fuego. No es menos importante gestionar las expectativas de otras partes interesadas y del público en general con respecto a lo que representará el acuerdo. En este sentido, los mediadores pueden aprovechar la oportunidad para motivar a las partes a acordar arreglos para la difusión de información relacionada con un posible cese al fuego.

Algunos acuerdos de paz especifican que la firma de un acuerdo y la activación de sus disposiciones deben estar separadas por un período intermedio. En ese tiempo, se espera que las partes tomen medidas preliminares y se formen órganos de implementación. Sin embargo, incluso en condiciones óptimas, es probable que algunos factores políticos y militares dificulten la implementación del cese al fuego acordado.

6.2 Prioridad al texto claro y accesible

Esta sección da una mirada a la accesibilidad del contenido de un acuerdo de cese al fuego y complementa el Capítulo 2, que analiza varias modalidades de redacción del texto. Un cese al fuego impone múltiples obligaciones y responsabilidades, al tiempo que confiere una

variedad de beneficios a los implementadores y otras entidades, incluidos los combatientes y las comunidades afectadas, algunos de los cuales pueden no haber sido parte de las negociaciones. Por lo tanto, el texto del cese al fuego debe ser de fácil acceso, idealmente con partes comprometidas con planes deliberados para su difusión a través de diferentes medios. Una preparación inadecuada del texto puede ser riesgosa. Los malentendidos debido a la ambigüedad en la redacción y los cambios de personal clave pueden dar lugar a violaciones del cese al fuego, lo que potencialmente puede desencadenar una reanudación de las hostilidades.

Los acuerdos más efectivos e implementables son aquellos que responden a las preocupaciones de las partes, están estructurados de forma lógica, no presentan ambigüedades en sus disposiciones y están escritos en un lenguaje claro y sin términos especializados. Mantener el lenguaje técnico al mínimo es una forma de garantizar la comprensión; si no puede evitarse el uso de términos técnicos, puede ser útil proporcionar definiciones claras en una sección dispuesta para ello (véase la Sección 4.2). Los mediadores están bien situados para facilitar la redacción del texto principal o auténtico en un único idioma que prefieran las partes. Para evitar inconsistencias, expertos pertinentes pueden proporcionar traducciones oficiales verificadas a otros idiomas si así lo solicitan las partes.

Se anima a los mediadores a buscar el asesoramiento de expertos para garantizar que el texto en desarrollo sea consistente con las obligaciones y los marcos jurídicos nacionales e internacionales pertinentes. También pueden comprobar que el acuerdo de cese al fuego sea plenamente compatible con cualquier acuerdo de paz integral en el que pueda integrarse, especialmente en el caso de un cese definitivo. Al revisar un entendimiento común del acuerdo en construcción y las obligaciones que este genera, los mediadores pueden ayudar a preparar a las partes para su implementación, con base en responsabilidades compartidas. Hacerlo también brinda la oportunidad de refinar el lenguaje para fomentar una mejor comprensión.

El texto oficial final de un acuerdo requiere una cuidadosa reflexión por parte de los mediadores, al igual que su protección. La claridad sobre qué entidad o entidades mantendrán el documento bajo su custodia, cómo se asegurará el acceso y cuándo estará disponible es útil en caso de posibles disputas o ambigüedades que puedan surgir durante la implementación. Cuando corresponda, la copia de la ONU del texto original debe enviarse al Servicio de Gestión de Archivos y Registros de la ONU.

6.3 Aclaración de los plazos de implementación

Muchos acuerdos de cese al fuego incluyen un cronograma resumido de actividades, generalmente en forma de una matriz detallada. Además de fomentar la claridad y la objetividad, los cronogramas representan puntos de referencia contra los que se puede monitorear el proceso de implementación. Idealmente, estos cronogramas establecen las actividades que deben llevarse a cabo, quién es responsable de cada actividad y en qué plazo y cómo pueden financiarse dichas actividades. Los plazos también especifican la fecha y la hora en que entrará en vigor un cese al fuego. El formato de una matriz suele ser más fácil de navegar que un texto narrativo extenso. Como resultado, una matriz puede ubicar más fácilmente a los implementadores en elementos específicos del acuerdo. En un acuerdo integral de paz, los plazos sobre cuestiones relacionadas con la seguridad normalmente están vinculados a los plazos y las condiciones estipuladas en el acuerdo de paz más amplio, en particular las hojas de ruta políticas.

Durante la negociación y preparación del texto, los mediadores pueden recordar a las partes que acuerden un conjunto de actividades que deban llevarse a cabo antes de que comience la implementación real de un acuerdo. En contextos donde las partes pactan tener una fase previa a la implementación, tales actividades también deben reflejarse en la matriz. Muchas veces las partes son optimistas sobre el tiempo que llevará realizar estas tareas, por lo que los mediadores pueden alentarlos a ser más realistas en sus estimaciones o tomar medidas para ajustar los plazos que resulten inviables. Una matriz detallada de actividades de implementación puede fomentar la confianza de las partes en el acuerdo y en las intenciones de cada uno. También puede promover una implementación holística del cese al fuego, de acuerdo con una secuencia y plazos acordados.

6.4 Conocimiento de la condición legal de los acuerdos de cese al fuego

Los acuerdos de cese al fuego no tienen automáticamente ningún estatus legal en el ámbito nacional o internacional. Si posteriormente se les puede conferir alguna forma de estatus legal formal, es probable que les proporcione a ellos y a sus mecanismos de implementación un grado adicional de legitimidad. De hecho, los mecanismos de M&V, la reforma del sector de la seguridad y los programas de desarme, desmovilización y reincorporación también tienen más probabilidades de funcionar eficazmente durante la fase de implementación si reciben o se establecen a través de respaldos legislativos u otras decisiones ejecutivas formales. Un fundamento jurídico de este tipo también puede ayudar a proporcionar la base para la asignación de los recursos monetarios y de otro tipo necesarios.

Por lo tanto, para facilitar la implementación, puede que los mediadores quieran alentar a las partes a garantizar que el acuerdo de cese al fuego o sus disposiciones pertinentes se incorporen en marcos formales que confieren estatus legal a sus modalidades de implementación, por ejemplo, a través de la adopción de:

- legislación primaria
- legislación secundaria
- una decisión ejecutiva (como un decreto presidencial)
- arreglos políticos provisionales.

Para garantizar una coordinación eficaz en un contexto nacional, es posible que el poder ejecutivo deba dar directivas específicas a agencias o departamentos relacionados con los procesos de cese al fuego. Dado que los mecanismos de cese al fuego están destinados a funcionar por un período definido, también pueden ser necesarios planes para la eventual disolución de los órganos establecidos en virtud de dichos acuerdos y para la transferencia de las obligaciones restantes a otras entidades nacionales.

Los respaldos de organizaciones internacionales y regionales o de Estados, cuyos representantes pueden presenciar, participar o actuar como garantes en las ceremonias de firma, pueden reforzar el compromiso político y los incentivos de los signatarios para implementar un acuerdo de cese al fuego. Cabe señalar, sin embargo, que tales “garantías” tienen un historial mixto en la práctica, ya que no puede haber una garantía firme de la implementación exitosa de un acuerdo de paz más que la propia voluntad política de las partes. Además de actuar como testigos o garantes, los terceros externos también pueden desempeñar funciones específicas para respaldar la implementación de un acuerdo. Los mediadores harían bien en asegurarse de que los acuerdos de cese al fuego definan estas funciones y responsabilidades de manera clara, después de consultar y lograr la aprobación de los terceros.

A nivel internacional, el Consejo de Seguridad de la ONU puede respaldar los acuerdos de cese al fuego mediante la aprobación de una resolución específica, previa solicitud de uno o más Estados Miembros, organizaciones regionales o partes interesadas. A través de esa resolución, este tipo de acuerdos asumen un carácter internacional, incluso si no son jurídicamente vinculantes según el derecho internacional. Las resoluciones del Consejo de Seguridad pueden incluir llamados directos a las partes en conflicto para que respeten plenamente los acuerdos de cese al fuego y cumplan sus compromisos en virtud de ellos.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas encarga a la Misión de Verificación de la ONU que monitoree el cese al fuego en Colombia

El Consejo de Seguridad aprueba por unanimidad la resolución 2381 (2017), que acoge el cese al fuego temporal, bilateral y nacional anunciado el 4 de septiembre de 2017 entre el Gobierno de Colombia y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

Crédito: UN Photo/Cia Pak

El Consejo también puede pedir a los Estados Miembros que apoyen la implementación de un cese al fuego y que utilicen su influencia con las partes en conflicto en esta dirección.

Al buscar el asesoramiento de expertos en asuntos legales, los mediadores y sus equipos pueden mejorar su capacidad para evaluar los requerimientos jurídicos y asesorar a las partes sobre las ventajas de incluir determinadas disposiciones en un acuerdo de cese al fuego. Se alienta a los mediadores a que aprovechen esa experiencia en cuestiones legales y jurisdiccionales y así ayuden a mitigar el riesgo de confusión en la fase de implementación, incluso entre los diferentes poderes del gobierno.

En el caso de Yemén, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 2451 (2018), que refrenda los acuerdos de cese al fuego alcanzados por las partes en la ciudad y gobernación de Al- Hudayda y los puertos de Al-Hudayda, Al-Salif y Ras Isa (el Acuerdo de Al-Hudayda)[54]. El Consejo instó a las partes a implementar los ceses al fuego según los plazos establecidos.

El 6 de febrero de 2019, la República Centroafricana emitió el Decreto Presidencial 19.039 sobre la Creación de un Mecanismo de Implementación y Seguimiento del Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación en la República Centroafricana y Organismos Relacionados[55].

Burundi adoptó el Acuerdo de Arusha para la Paz y la Reconciliación mediante la promulgación de la Ley No. 1/107 del 1 de diciembre de 2000. El año siguiente, el 28 de octubre de 2001, Burundi promulgó la Constitución de Transición de la República de Burundi mediante la aprobación de la Ley No. 1/017[56]. La constitución incluía disposiciones sobre la reforma del sector de la seguridad, que inicialmente habían aparecido en un acuerdo de cese al fuego más amplio.

6.5 Cálculo de los recursos necesarios para la implementación

Calcular los recursos necesarios para implementar un cese al fuego es un ejercicio complejo. Esto es particularmente cierto para los casos de cese al fuego definitivo, que normalmente tienen un alcance mucho más amplio y abordan una gama más amplia de actividades que un cese al fuego preliminar. Se necesita previsión y planificación para adquirir, utilizar y poner en funcionamiento los recursos necesarios para implementar un acuerdo y mantener el impulso que normalmente sigue a la finalización del borrador. Se anima a los equipos de mediación a considerar desde el principio las implicaciones de recursos de un proyecto de acuerdo, por ejemplo, buscando el asesoramiento de expertos y comprometiéndose con las contrapartes institucionales pertinentes.

También se aconseja a los mediadores y sus equipos de apoyo que recalquen a las partes en conflicto que no es probable que se implemente un acuerdo dentro del plazo negociado a menos que se hayan asegurado los recursos necesarios. Mientras se concentran en cómo las partes en conflicto pretenden aumentar sus contribuciones, los mediadores pueden instarles a que sean realistas en sus asunciones.

Las partes suelen negociar y acordar funciones y responsabilidades específicas para las entidades nacionales o internacionales en apoyo del proceso de implementación del cese al fuego. Los mediadores pueden garantizar que las partes consulten a las entidades periódicamente a medida que avanzan las negociaciones. Un acuerdo amplio entre las partes sobre tales temas, al principio de las negociaciones, puede promover una planificación anticipada simplificada para la implementación, incluso si quedan por acordar los detalles. Tal acuerdo puede permitir que los mediadores involucren a las entidades pertinentes en las discusiones sobre temas relacionados con la planificación de la implementación.

Los esfuerzos por recaudar fondos y asegurar compromisos en apoyo de un cese al fuego tienden a ser más difíciles al comienzo de un proceso, cuando los donantes y otros partidarios pueden tener menos confianza en participar. Los mediadores pueden manejar las expectativas realizando evaluaciones continuas de las implicaciones de costos, con respecto tanto al proceso de negociación como a los requerimientos de implementación anticipados, e informando a los financiadores existentes y potenciales regularmente.

54. Resolución 2451 del Consejo de Seguridad de la ONU, 2018, https://undocs.org/S/RES/2451(2018).
55. Decreto No. 19.039 que establece el mecanismo de implementación y seguimiento del APPR-RCA, 2019, https://minetatddrrappr.org/documents/decret-n19-039.
56. Constitución de Transición del 28 de octubre de 2001, https://www.peaceagreements.org/view/1425.

PUNTOS CLAVE DE ORIENTACIÓN: PREPARACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN

- Desde el punto de vista de la planificación, la mediación o las negociaciones para el cese al fuego y su implementación son partes que van juntas en el proceso de paz más amplio, incluso si implican diferentes asuntos y requerimientos.
- La continuidad del personal clave es esencial para tener una transición sin mayores inconvenientes entre las fases de negociación y de implementación.
- El cese al fuego representa una variedad de obligaciones y responsabilidades de un grupo amplio de implementadores y otras entidades, por lo cual se recomienda a los mediadores que garanticen que el texto tenga una estructura lógica, no ambigua y se redacte usando un lenguaje claro y que evite términos especializados. Una redacción inadecuada puede ser riesgosa; las interpretaciones erróneas pueden llevar a violaciones del cese al fuego, que a su vez pueden causar que se reanuden las hostilidades. Se anima a los mediadores a que busquen asesoramiento técnico y legal.
- La mayoría de los acuerdos de cese al fuego incluyen un cronograma resumido de actividades, por lo general usando una matriz. Además de fomentar la claridad y la objetividad, los cronogramas representan puntos de referencia contra los que se puede monitorear el proceso de implementación. Idealmente, especifican la fecha y la hora de entrada en vigor del cese al fuego, establecen las actividades que se deben realizar y especifican quién es responsable de cada actividad y en qué plazo.
- Los acuerdos de cese al fuego no tienen automáticamente un estatus legal en el ámbito nacional o internacional. Es más probable que las disposiciones de cese al fuego y los mecanismos de implementación, incluidos el monitoreo y la verificación, funcionen eficazmente y se beneficien de los recursos del Estado en la fase posterior al acuerdo si reciben o se establecen por medio de apoyos legislativos u otras decisiones ejecutivas formales.
- Los respaldos de organizaciones internacionales y regionales o de otros Estados, cuyos representantes pueden presenciar, participar o actuar como garantes en las ceremonias de firma, pueden reforzar el compromiso político y los incentivos de los signatarios para implementar un acuerdo de cese al fuego.
- En Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas puede refrendar los acuerdos de cese al fuego por medio de la emisión de resoluciones específicas. A través de tales resoluciones, este tipo de acuerdos pueden asumir un carácter internacional, incluso si no son jurídicamente vinculantes según el derecho internacional.
- Calcular los recursos necesarios para implementar un cese al fuego es un ejercicio complejo. Los mediadores pueden consultar frecuentemente e incluir la participación de entidades que puedan involucrarse en la implementación, iniciando mucho antes de la finalización del acuerdo.
- Es probable que se necesiten recursos considerables durante las fases de mediación e implementación del cese al fuego y es posible que también se necesiten plazos considerables para conseguir fondos. Una evaluación temprana y realista y el cumplimiento de estos requerimientos pueden ayudar a la creación de un proceso más sostenible.

Documentación de caletas de armas en Colombia, 2017
La Misión de Verificación de las Naciones Unidad en Colombia con el apoyo logístico y de seguridad de las Fuerzas Armadas Colombianas y la ayuda de miembros los miembros de las FARC_EP, desmanteló 750 de 998 caletas de armas de las FARC-EP. La operación se realizó con una planificación logística avanzada en más de 40.000 kilómetros que se recorrieron en helicópteros, botes, vehículos terrestres y caballos.
Crédito: UN Photo/Jennifer Moreno C.

Conclusiones

Esta Guía presenta un conjunto de principios, consideraciones técnicas y buenas prácticas para quienes planifican o participan en negociaciones para el cese al fuego.

Los mediadores trabajan en espacios cada vez más complejos, en los que su habilidad para manejar las situaciones se puede ver afectada por múltiples factores, como el alcance y la naturaleza de sus mandatos, la presencia simultánea de otras iniciativas de mediación, partes del conflicto segmentadas e intervención externa en guerras civiles intraestatales. Estas dinámicas tienen un impacto en su habilidad para diseñar y apoyar procesos integrales de negociación para el cese al fuego. Es por esto que la Guía proporciona sugerencias no prescriptivas que los mediadores pueden adaptar y ejecutar según corresponda en cada contexto.

Los ceses al fuego no pueden garantizar por sí solos la paz o una resolución duradera del conflicto. Aunque la Guía aborda los ceses al fuego como procesos aislados, los sitúa en un contexto militar, político y de pacificación más amplio. Los ceses al fuego suelen negociarse e implementarse como parte de arreglos de seguridad más amplios de los esfuerzos para la construcción de la paz. Esta Guía tiene como objetivo específico desarrollar una comprensión básica de los conceptos y la terminología comúnmente utilizados en las negociaciones para el cese al fuego, sin profundizar en los acuerdos finales de seguridad, que suelen tener un ciclo de vida mucho más largo.

La búsqueda de un cese al fuego, ya sea con el objetivo de crear condiciones para procesos de paz más amplios o alcanzar el punto culminante de un proceso en curso, es un compromiso complejo y multidimensional. Puede prolongarse por días o meses y puede verse interrumpida por dinámicas cambiantes del conflicto, falsas esperanzas, demoras y esfuerzos fallidos. La comprensión básica de los conceptos en esta Guía puede ayudar a los mediadores, terceros y partes del conflicto a innovar y ser realistas en su planificación y sus formas de abordar los procesos.

La Guía reconoce que el éxito de un acuerdo de cese al fuego se mide por su implementación y que esta requiere una planificación y ejecución diligentes. Dicha planificación comienza mientras las negociaciones para el cese al fuego siguen en curso y puede ser facilitada, e incluso promovida, si se requiere, por mediadores. La experiencia ha demostrado que las demoras prolongadas en la disponibilidad de los recursos necesarios y las disposiciones para las modalidades de implementación afectan la confianza y pueden contribuir al fracaso de los acuerdos.

Los ceses al fuego y los contextos en los que se suelen plantear evolucionan constantemente, mostrando nuevas dimensiones, lecciones, buenas y malas prácticas, por lo tanto, esta Guía se someterá a revisiones periódicas.

Excombatientes de las FARC-EP se desplazan hacia las Zonas Veredales de Transición y Normalización-ZVTN.
Crédito: : Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia

DPPA
Preventing Conflict. Sustaining Peace